Année 1951. — N° 9. Le Numéro : 15 francs. 21 Décembre 1951.

# JOURNAL OFFICIEL

## DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

## AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

**ABONNEMENTS :** METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 250 fr.; ETRANGER : 450 fr.
*(Compte chèque postal:* 9063.13. Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

## SESSION DE 1951

### Séances des 18, 19 et 20 Décembre 1951.

SOMMAIRE

Problème des prestations familiales dans leur ensemble.
Aménagement des droits de mutation à titre gratuit.
Etude du revenu national et de la conjoncture économique.

## PROBLEME DES PRESTATIONS FAMILIALES DANS LEUR ENSEMBLE

**PROBLEME DES PRESTATIONS FAMILIALES DANS LEUR ENSEMBLE**

*(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même par application des articles 1 et 2 de sa loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 27 de son règlement intérieur.)*

**1° Rapport présenté au nom du Conseil économique par M. Pierre Vinot (1).**

SOMMAIRE

Introduction.

*Première partie.*

**Besoins et ressources actuelles.**

I. — Besoins des familles.

II. — Niveau de couverture des besoins par les prestations familiales.

III. — Aperçu sommaire des répercussions de cet état de choses, du point de vue économique.

*Deuxième partie.*

**Objectifs.**

IV. — Objectifs à atteindre. — Etapes.

V. — Les dispositions de la loi du 22 août, sur la variation automatique de la base de calcul (article 11).

Les étapes du glissement.

*a*) Evolution démographique;
*b*) Elargissement du champ des prestations;
*c*) L'indemnité compensatrice de l'impôt cédulaire.

VI. — Ressources exigées par l'application de la loi du 22 août. Première option.

*Troisième partie.*

**Moyens à mettre en œuvre.**

Evolution de la masse salariale.

Une ressource complémentaire.

*a*) L'appel à la collectivité nationale;
*b*) Comment préciser un financement complémentaire.

La parité des prestations.

*a*) Disparité démographique et surcompensation;
*b*) Disparités économiques et assistance.

Conclusion.

(1) Le compte rendu des délibérations du Conseil économique sur cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 23 du 19 décembre 1951.

### Introduction.

Les allocations familiales sont nées empiriquement de cette constatation qu'un même gain individuel ne procure pas le même niveau de vie, selon qu'il est destiné à subvenir aux besoins d'une seule personne, ou bien qu'il doit être partagé entre les besoins des différents membres de tout un foyer.

Cette constatation a été faite, en premier lieu, là où le phénomène était le plus apparent, dans le domaine de la rémunération du travail salarié. C'est là qu'est intervenu le premier correctif des charges familiales, mais une fois le départ donné, les allocations familiales ont dû être étendues, puis généralisées; elles sont devenues applicables aux professions non salariées.

A l'heure actuelle, les familles se divisent, au regard des prestations familiales légales, en trois catégories, dont les allocations se calculent suivant des bases distinctes:

*a*) Salariés, y compris ceux de l'agriculture;
*b*) Travailleurs indépendants — non-salariés — autres que ceux de l'agriculture;
*c*) Exploitants agricoles, artisans ruraux et tous non-salariés ressortissants du régime agricole.

Mais dans les modalités de la mise en payement des prestations calculées suivant ces trois bases, on se trouve en présence d'une classification toute différente.

Tous les allocataires agricoles et assimilés, tant salariés que non-salariés, relèvent du régime de la mutualité agricole.

Les non-salariés, tant artisans que professions libérales, sont regroupés dans la branche « travailleurs indépendants » du régime général.

Mais il n'en est nullement de même des salariés. Les salariés du commerce et de l'industrie ressortissent des caisses du régime général, mais, à côté de celui-ci, il existe un certain nombre de régimes particuliers ou « régimes spéciaux ». Les principaux sont ceux de la fonction publique, des collectivités locales, de la Société nationale des chemins de fer français, des mines, de l'Electricité de France-Gaz de France. Il existe encore un certain nombre de régimes particuliers, mais dont chacun n'intéresse qu'un effectif restreint.

Tantôt, ces régimes particuliers se bornent à appliquer strictement les prestations légales, sans même le prolongement des prestations facultatives pratiquées par les caisses du régime général, dans le cadre du fond d'action sanitaire et sociale; c'est le cas des collectivités locales. Tantôt, ces régimes versent, outre les prestations légales, qui constituent un minimum commun, des prestations complémentaires, à différents titres, mais sans l'existence d'un fonds d'action sanitaire et sociale géré, comme dans les caisses du régime général, par les représentants des intéressés.

Enfin, aux catégories professionnelles que nous avons énumérées, il faut ajouter une catégorie qui se caractérise, soit par l'absence de toute appartenance professionnelle, soit par le manque provisoire d'emploi: c'est celle que la loi appelle la « population non active » (1).

Celle-ci, qui fournit un contingent important d'allocataires, ne fournit pas de cotisants. Au regard des prestations, elle est actuellement rattachée au régime général des salariés, de sorte que les prestations de la population non active sont prélevées, en fait, non pas même sur les cotisations de l'ensemble des salariés, mais sur celles versées au titre des seuls salariés du régime dit « général ».

(1) La population non active englobe des éléments hétérogènes, quant aux titres aux allocations familiales. C'est ainsi que la veuve d'allocataire doit demeurer garantie par la solidarité professionnelle, mais, si le chef de famille disparu exerçait une profession non salariée, ce serait un mauvais service à rendre à la veuve que de ne lui assurer que les allocations du régime non salarié. Il importe que, restant sans appui, elle reçoive les allocations suivant la base de calcul la moins défavorisée. Tel est le résultat obtenu, en la versant d'office au « régime général », mais au détriment de la clarté du jeu d'une solidarité professionnelle, que l'on peut invoquer dans ce cas défini.

Il n'en est pas de même des mères n'exerçant et n'ayant exercé aucune activité professionnelle et qui ont droit au soutien de la collectivité, mais sans que celui-ci ait lieu d'incomber à une catégorie professionnelle, en particulier.

Enfin, les chômeurs sont allocataires, ce qui est parfaitement normal, mais ainsi, il y a prestations à la charge des caisses et des cotisants, sans qu'il y ait cotisation correspondante. Le principal entraînant l'accessoire, n'y aurait-il pas lieu que l'autorité à laquelle incombe l'allocation de chômage individuelle, substituée au salaire individuel défaillant, soit également responsable de la cotisation liée à ce salaire ?

C'est là une anomalie, car il apparaît que, parmi les différents régimes particuliers, le régime général ne constitue, en quelque sorte, que le plus important des régimes particuliers, mais, étant donné le cloisonnement des intérêts professionnels et interprofessionnels et la séparation des ressources, on ne distingue aucune raison, en dehors d'une commodité, dans l'élaboration des textes législatifs, pour que les éléments sans activité professionnelle soient mis à la charge particulière et exclusive d'une catégorie professionnelle, plutôt que d'une autre.

On est ainsi amené, dès le début de ce tour d'horizon, à effectuer une distinction analogue à celle qui doit être opérée dans le domaine de la sécurité sociale. On ne doit pas assimiler le problème des allocations familiales, dans son ensemble, et celui du « régime général ». La dénomination de « général » est ici sujette à équivoque; le régime général, loin de recouvrir l'ensemble du problème, n'en constituant lui-même qu'un compartiment.

Il résulte encore de cette observation que, si l'on peut, par exemple, alléger les charges du régime général, en le soulageant de celles qu'il supporte indûment, afin de le mieux mettre en état d'honorer les prestations qui lui incombent en propre, on aura, de cette manière, amélioré la situation du régime général et, sans doute, le sort des allocataires qui en relèvent, mais on n'aura pas résolu le problème d'ensemble. A l'égard de celui-ci, on aura simplement déplacé la difficulté, mais remettre chaque difficulté à sa place véritable et dans son cadre propre, est déjà un moyen de clarifier le problème et, peut-être, de s'acheminer vers sa solution.

## PREMIERE PARTIE

### Besoins et ressources actuelles.

#### I. — *Besoins des familles.*

Bien que la généralisation des allocations familiales soit de date relativement récente dans la législation française, leur progression, jusqu'à 1946 ou 1948, paraît relativement rapide. Quoiqu'elles aient, depuis lors, perdu un terrain que nous nous efforcerons de préciser plus loin, leur montant paraît s'être développé selon des proportions d'autant plus frappantes que l'on adopte une période de référence où elles étaient plus faibles. Aussi, doit-on n'user qu'avec une extrême prudence des comparaisons en pourcentage, établies relativement à des périodes où les allocations étaient encore à l'état embryonnaire et, en quelque sorte, symbolique et où elles n'avaient aucune commune mesure avec les besoins économiques des foyers.

Il paraît plus significatif de comparer les prestations familiales actuelles et les besoins présents des budgets familiaux. Ce qui compte pour ceux-ci, ainsi que l'a fermement souligné le Conseil économique, c'est moins le chemin déjà parcouru que l'écart subsistant entre les ressources actuelles et les besoins.

Pour déterminer cet écart, quelle base de comparaison peut-on objectivement adopter ?

La législation française a proclamé, avec le retour aux conventions collectives, le principe d'un salaire minimum national interprofessionnel garanti.

On peut déterminer le niveau de vie correspondant pour les personnes à charge et, par conséquent, pour l'ensemble des foyers, au niveau de vie résultant du minimum garanti, puisque celui-ci est considéré par les pouvoirs publics comme l'expression d'un minimum socialement incompressible, dans l'état actuel de la production et de l'économie.

Ce travail est facilité par l'existence des travaux entrepris en 1950, en vue de l'élaboration d'un budget-type par les sous-commissions supérieures des conventions collectives. Ces travaux ont porté, d'une part, sur les besoins d'un individu isolé, d'autre part, sur ceux d'un foyer de quatre personnes, comprenant deux enfants d'âge moyen.

On se souvient que les éléments du budget-type, élaboré par les commissions d'experts appartenant aux divers groupes, n'ont finalement pas été adoptés par la commission supérieure, dans son ensemble, comme aboutissant à des chiffres jugés trop élevés, par les uns, et trop faibles, par les autres. Cependant, il subsiste de ces travaux que l'on s'était efforcé de poursuivre pour le foyer de quatre personnes, l'application des *mêmes normes* et la recherche du *même niveau de vie* que pour l'isolé de *condition correspondante*.

Ainsi, sans aucune adoption préalable d'un coefficient préconçu, mais par le seul examen des besoins figurant dans le budget-type, avait-on déterminé, au niveau des besoins socialement incompressibles, une relation entre les besoins indi-

viduels et ceux de quatres personnes. Cette relation s'établissait alors à 2,88, c'est-à-dire que les besoins de la mère et de deux enfants d'âge moyen étaient de 1,88 des besoins de l'isolé. La situation du foyer de 4 personnes étant connue, il était possible d'en faire dériver des relations correspondantes pour des foyers ayant une composition différente, tant par le nombre de membres, que par l'âge des enfants.

Cependant, le coefficient de 1,88 apparaît légèrement supérieur à celui qui est retenu de façon classique pour les besoins d'une mère et de deux enfants d'âge moyen et qui n'est que de 1,7. Afin de disposer d'une marge de sécurité dans le raisonnement — et en renonçant, inversement, à une même marge de sécurité dans l'estimation des besoins familiaux — il a été décidé de se tenir, en deçà des coefficients de la commission supérieure, au niveau des coefficients classiques. Ceux-ci consistent, relativement à l'isolé, à compter les besoins d'un ménage pour 1,7 et ceux de chaque enfant, selon l'âge, entre 0,3 et 0,7, soit en moyenne 0,5. Le coefficient de 0,5 est une moyenne plutôt inférieure à la réalité, si l'on établit la moyenne pondérée des besoins d'un enfant pendant toute la durée des années où il est à charge, jusqu'à la fin de la scolarité ou de la formation professionnelle.

### II. — *Niveau de couverture des besoins par les prestations familiales.*

A quelle base convient-il d'appliquer de tels coefficients de besoins ? Le Conseil économique a décidé de retenir, à titre d'exemples, deux chiffres : l'un de 20.000 francs mensuels pour l'isolé, l'autre, de 17.300 francs.

Le premier correspond au cas d'un travailleur de la région parisienne, sans qualification professionnelle, dont le salaire horaire n'est pas supérieur au minimum interprofessionnel garanti, effectuant 188 heures de travail, soit 192 heures payées, auxquelles s'ajoute (pour la région parisienne seulement), la « prime de transport ».

Le second correspond au cas d'un travailleur également sans qualification professionnelle, ne gagnant que le même salaire horaire, mais n'effectuant que 173 heures (40 heures hebdomadaires).

Il a paru que ce cas devait également être retenu, comme terme de comparaison inférieur bien que les statistiques fassent état d'une durée moyenne de l'ordre de 45 heures et, dans ce cas, afin qu'il s'agisse bien d'une limite inférieure (minimum garanti et durée légale de travail), l'indemnité de transport a été exclue, contrairement à ce qui est, en réalité, dans la région parisienne, mais afin qu'il s'agisse d'un chiffre applicable aux « zones » de province, avec leurs abattements respectifs sur le minimum interprofessionnel.

On peut, bien entendu, se livrer à toutes autres comparaisons, par rapport à n'importe quel chiffre, soit effectif, soit jugé désirable, de niveau inférieur des ressources individuelles inférieures, à la condition de retenir qu'il s'agit d'appliquer les *mêmes normes* et la recherche des *mêmes niveaux de vie* à des personnes et à des familles de *condition correspondante*.

Si, suivant ces règles, on établit la comparaison sur un budget individuel de 20.000 francs, on aboutit à la constatation d'écarts ou d'une marge de privations, qui figurent au tableau A.

Si l'on établit la comparaison sur un budget individuel de 17.300 francs, les ressources étant les mêmes, on constate les écarts ou marges de privation, qui figurent au tableau B.

La même comparaison doit être effectuée pour les allocataires du régime des non-salariés. La base de calcul des allocations étant inférieure et ces allocataires ne percevant pas d'allocation de salaire unique, les écarts sont naturellement plus considérables que dans les cas précédents. Encore, n'avons-nous fait entrer en ligne de compte les besoins de la mère que pour les foyers de trois enfants et plus, la question du second gain professionnel procuré éventuellement par le travail de la mère devant faire l'objet, dans ces professions, d'un examen particulier.

On trouve alors, relativement à un budget individuel de 20.000 francs, les marges de privation figurant au tableau C; relativement à un budget individuel de 17.300 francs, les marges de privation figurant au tableau D.

La situation, pour les exploitants agricoles et exploitants ruraux, est plus défavorable encore que dans ces deux derniers cas; en effet, bien que, depuis le 1er octobre, la disparité des bases de calcul ait été légèrement atténuée (relèvement de 43,75 p. 100 pour les salariés, et de 49,50 p. 100 pour les non-salariés ruraux), les allocations demeurent calculées sur une base de 11.960 francs, au lieu de 15.180, pour les non-salariés du régime général et de 17.250, pour l'ensemble des salariés.

Il importe ici de rappeler que les chiffres de prestations considérés sont ceux de localités sans abattement de zone. Or, ils sont sujets auxdits abattements, dans une limite qui n'a été réduite qu'à un maximum de 20 p. 100, alors que les écarts de zone ont été resserrés, en matière de salaire minimum garanti, à un maximum de 13,5 p. 100.

Nous avons considéré uniquement les besoins des seules personnes à charge et, en regard, les seules ressources, au titre de celles-ci, afin de bien isoler le phénomène et de localiser le coefficient de couverture de ces besoins par les prestations actuelles. Nous avons donc laissé de côté le gain individuel du chef de famille.

Il va de soi que, dans la réalité des budgets familiaux, gain individuel direct et éléments familiaux des ressources se confondent, au service des besoins globaux de l'ensemble du foyer. On peut alors établir le budget complet du foyer et déterminer le niveau de vie moyen de celui-ci. On constate alors que, si le gain du père s'établit au proche voisinage du salaire minimum garanti individuel, c'est sur des ressources considérées comme socialement incompressibles pour une personne, qu'il lui faudrait trouver de quoi couvrir un écart qui atteint, en ne retenant que le niveau de vie le plus bas, environ 18.435 francs, pour un foyer de trois enfants, ou 22.500 francs, pour un foyer de 5 enfants.

Ceci revient à dire qu'un travailleur ayant trois enfants doit atteindre, au minimum, un gain individuel supérieur d'environ 16.400 francs au niveau du salaire minimum garanti, pour ne procurer à son foyer que le niveau de vie correspondant étroitement à ce même minimum; il perd donc, pour lui et son foyer, toute accession à la relative marge d'aisance correspondant à celle que lui procurerait, s'il était seul, un coefficient de qualification professionnelle égal, à peu près, au double du salaire plancher.

Pour le foyer de cinq enfants, c'est 22.500 francs de plus que le minimum garanti que doit gagner le chef de famille, pour procurer à son foyer le niveau de vie d'un manœuvre ne gagnant que 17.300 francs, mais il lui faudrait 31.000 francs de plus que le salaire-plancher pour atteindre le niveau de vie d'un travailleur gagnant 20.000 francs.

Ainsi, en écartant ici toute question de différenciation des allocations, selon la qualification professionnelle, idée soutenue par certains et que d'autres repoussent, soit définitivement, soit jusqu'à ce que soient réalisées des allocations vitales à la base, il demeure que, faute de la couverture des besoins vitaux des personnes à charge, le niveau de vie équivalent au minimum socialement incompressible individuel est inaccessible pour le travailleur chargé de famille, non seulement lorsqu'il ne gagne que le salaire-plancher, mais dans une large frange au-dessus de celui-ci, frange qui s'élargit considérablement à mesure que son foyer devient plus nombreux ou que les enfants avancent en âge.

En d'autres termes, l'accession à une certaine marge d'aisance ou de confort, en fonction de la qualification professionnelle, se trouve considérablement retardée, décalée, et, dans bien des cas, rendue impossible, pour le chargé de famille.

### III. — *Aperçu sommaire des répercussions de cet état de choses, du point de vue économique.*

Nous venons de voir les conséquences qui résultent, au point de vue individuel, de l'état actuel de couverture des besoins des personnes à charge par les salaires indirects, dans le cas des salariés, ou par les diverses formes de ressources de compensation, dans les autres catégories sociales.

Mais on doit aussi prêter attention aux répercussions du même phénomène à l'échelle nationale et sur l'ensemble de la vie économique du pays.

Dans chaque budget familial particulier, l'impossibilité de satisfaire l'ensemble des besoins figurant dans le budget-type ne peut se traduire par une contraction uniforme des différents postes. Les besoins considérés comme « socialement incompressibles » le sont de façon inégale, pour la famille, comme pour l'individu, soumis à des privations, et surtout, ces besoins sont inégalement différables. Les premiers, qui doivent être, en tout état de cause, satisfaits, sont les besoins alimentaires quotidiens — et il arrive qu'ils ne le soient, par modicité des ressources, que dans une proportion inférieure à des exigences biologiques normales.

Mais une fois couvertes les dépenses inéluctables d'alimentation, ainsi que le loyer des budgets comportant une marge de

privations dont nous avons mesuré l'étendue, ne peuvent plus réserver qu'une part insignifiante ou nulle des ressources à des achats d'habillement, d'équipement ménager, de linge de maison, *a fortiori* d'ameublement, etc.

Peut-être, dans une période où il est beaucoup question d'austérité, peut-on être tenté de se féliciter d'un état de choses qui élimine du circuit économique normal une fraction importante de la population. Pourtant, si le défaut de pouvoir d'achat de celle-ci est une cause de mévente, pour une économie en expansion, alors qu'il est dans la logique d'une politique de « productivité » de faire appel à des couches toujours plus larges de consommateurs, peut-on considérer qu'à l'inverse, une politique d'austérité doive consister à bloquer les privations sur des catégories sociales définies, toujours les mêmes ?

Les restrictions nouvelles devraient-elles porter, de préférence, sur des éléments qui n'ont disposé, à aucun moment, dans la relative abondance des deux ou trois dernières années, des ressources nécessaires pour reconstituer leur équipement, et qui, par conséquent, ne disposent d'aucune réserve, pour affronter les épreuves d'une nouvelle pénurie ?

Il ne s'agirait plus alors d'une « austérité », qui doit être supportée par l'ensemble des citoyens, mais d'un moyen, pour les uns, d'éluder leur part de sacrifices, moyennant le surcroît de privations des autres.

C'est donc aussi bien en regard d'une économie en expansion que d'une économie de pénurie, qu'il y a lieu de considérer les conséquences d'ensemble des chiffres qui ont pu être dégagés.

Compte tenu des effectifs d'allocataires de 1949, les derniers publiés au moment où a été effectué ce travail, nous avons pu chiffrer le déficit résultant pour les seuls salariés du régime général, de l'écart entre les prestations familiales et les besoins des personnes à charge.

Ces chiffres font l'objet des tableaux I et II. Le premier est établi, relativement au niveau de vie de 20.000 francs. Il fait ressortir un déficit annuel de près de 300 milliards.

Le second est établi sur la base d'un budget individuel de 17.300 francs qui ne se présente qu'exceptionnellement dans la zone sans abattement, pour les travailleurs à temps complet. Il fait ressortir un déficit de l'ordre de 228 milliards.

Il en est, bien entendu, de même pour chacune des autres catégories d'allocataires.

Il est clair que ces sommes, manquant aux budgets familiaux, sont également des sommes qui font défaut dans le chiffre d'affaires de la Nation. Il n'est pas nécessaire d'accomplir un gros effort d'imagination pour se représenter, non seulement les opérations immédiates auxquelles elles donneraient lieu, au premier stade, si les foyers disposaient d'une notable partie de ces ressources, mais encore la cascade de transactions qu'elles entraîneraient au second degré, les fournisseurs de cette clientèle devenant, à leur tour, acheteurs, dans une même mesure et l'opération se répercutant, de proche en proche, dans tout le circuit économique.

Sans développer ici des prolongements qui appellent de larges études, il subsiste que, sur le plan de l'égalité entre les citoyens, la proclamation d'un minimum garanti, appliqué au salaire, ne peut prendre tout son sens et toute sa portée sociale que dans la mesure où le niveau de vie minimum qui en résulte doit devenir graduellement applicable, non plus seulement aux salariés sans charge, mais également à ceux qui ont un foyer et, s'il s'agit d'un minimum socialement incompressible, à l'ensemble de la population.

## DEUXIEME PARTIE

### Objectifs.

#### IV. — *Objectifs à atteindre. — Etapes.*

Le Conseil économique a été amené, alors, à se prononcer sur les objectifs que l'on doit se fixer; mais il ne pouvait méconnaître les obstacles économiques et de répartition auxquels on peut se heurter, en se proposant de s'y acheminer.

Aussi a-t-il distingué :

D'une part, un objectif optimum — que l'on se refuse à qualifier d'objectif lointain, car il serait désirable qu'on puisse s'en approcher rapidement;

D'autre part, des étapes dont la première constituerait un objectif immédiat, les autres une indication sur la voie d'acheminement vers la réalisation de l'objectif optimum.

En ce qui concerne l'objectif plein, fixé, sans aucun terme, à son accomplissement, le Conseil économique a considéré que le résultat que l'on doit s'assigner devait être, à tout le moins, l'obtention du minimum socialement incompressible pour l'ensemble des foyers, minimum lui-même sujet à évoluer, avec le développement de la production.

Quant à l'objectif immédiat, il est apparu que celui-ci devrait correspondre, à tout le moins, à l'application effective de la loi du 22 août 1946, dans ses dispositions relatives au niveau et à la variation automatique de la base de calcul des allocations suivant le niveau des salaires.

Au delà de cet objectif, diverses organisations ont établi des programmes impliquant parfois une refonte d'ensemble du système; le Conseil économique a estimé que leur examen, ainsi que l'étude approfondie des divers régimes, avec leurs particularités, appelait un second cycle de travaux, mais qu'il n'y avait pas lieu d'en attendre les résultats, avant de déposer les conclusions qu'appelle la situation immédiate.

Aussi, a-t-il été d'avis de se saisir, dès à présent, de ce problème, sous un angle qui appelle des investigations approfondies, tant sur le plan économique général que dans le cadre des différentes catégories sociales ou des régimes particuliers.

Sans préjudice des résultats de ces travaux à venir, et qui seraient à entreprendre sans tarder, il a été jugé que les étapes les plus urgentes à franchir, avec le relèvement de la base de calcul, étaient :

L'élévation des taux, pour les enfants de plus de dix ans, dont les dépenses, tant alimentaires que vestimentaires, tendent à se rapprocher de celles de l'adulte et le rétablissement de l'allocation au premier enfant, au moins jusqu'à un âge où, s'il demeure unique, la mère peut effectuer un travail extérieur, procurant au foyer un second gain.

Il a également été fait mention du désir, émanant de certaines associations de familles, que soit créée, pour les foyers nombreux, une prestation distincte d'aide ménagère à la mère de famille qui ne peut, dans ce cas, suffire seule, sans un surmenage abusif, aux exigences des tâches domestiques.

Une discussion s'est engagée à ce sujet, sur les modalités de détermination de la base de calcul.

Les organisations syndicales et l'UNAF considèrent que la base de calcul qui doit être retenue doit comporter les garanties de niveau et de variation automatique, apportées par l'article 11 de la loi du 22 août 1946.

Pour la C. F. T. C., cette garantie réside dans l'application pure et simple de cet article 11, auquel il n'y a lieu d'apporter aucune modification.

La C. G. T.-F. O. appréhende que, du fait du retour à la discussion contractuelle des salaires, le choix d'un salaire d'une seule catégorie professionnelle comme base de référence, pour l'ensemble des allocations, ne vienne peser sur la négociation de conventions collectives, pour cette branche professionnelle.

Lors du retour aux conventions collectives, l'UNAF avait été au-devant de cette préoccupation. Elle avait envisagé que soit adoptée une base pouvant reposer, par exemple, sur les salaires de plusieurs catégories professionnelles.

Cependant, dès lors qu'il faudrait recourir à plusieurs constatations distinctes, il peut en résulter des sujets de retard dans une réadaptation, dont il s'agit précisément d'assurer le caractère immédiat.

Le salaire minimum interprofessionnel peut-il être utilisé dans ce but et offrir une garantie répondant au résultat poursuivi ?

En ce qui concerne le *montant* de la base de calcul, celui-ci pourrait, à un moment donné, être fixé au départ du salaire horaire interprofessionnel garanti, en appliquant à celui-ci un coefficient assurant un chiffre équivalent à celui qui résulte des « 225 fois le salaire horaire du manœuvre de la métallurgie ». On pourrait également retrouver le coefficient 130 qui avait trouvé place dans les préoccupations parlementaires lors de l'élaboration de la loi du 20 mai 1946, préludant à celle du 22 août.

Mais au regard de la *variabilité* et de *l'automatisme*, on objecte à cette façon de faire que le salaire interprofessionnel garanti constitue uniquement un minimum. Ainsi, le niveau du salaire minimum *effectif* peut parfaitement varier, même de façon répétée, sans qu'il y ait modification du salaire minimum légal, et, par conséquent, sans qu'il y ait répercussion sur les prestations familiales, si celles-ci étaient accrochées au seul salaire « légal ».

Quelles que soient les modalités retenues, l'objectif commun à la majorité du groupe de travail a été qu'en tout état de cause, soit assurée une base de calcul qui ne constitue, à aucun point de vue, une régression, relativement aux garanties issues de la loi du 22 août.

De son côté, le groupe des chefs d'entreprises a préconisé une mobilité de la base de calcul, qui lierait celle-ci à l'évolution de la masse des salaires et des ressources des caisses. On a adressé à ce dispositif le reproche de ne pouvoir, par définition, réaligner les ressources familiales qu'à retardement, en raison des délais de rentrée des cotisations basées sur les nouveaux salaires.

C'est là un inconvénient de nature à se faire sentir de façon particulièrement grave, lorsque les « paliers » sont de courte durée, en période de grande instabilité.

### V. — *Les dispositions de la loi du 22 août 1946 sur la variation automatique de la base de calcul (article 11).*

Bien que la variation automatique de la base de calcul des allocations fasse l'objet de deux lois successives, la loi du 20 mai 1946, puis celle du 22 août de la même année, ces dispositions sont, depuis longtemps, demeurées lettre morte. La base de calcul a été, à plusieurs reprises, fixée, « par dérogation » à la loi du 22 août — et à un niveau très inférieur à celui qui aurait dû résulter de l'application de celle-ci.

Le mot même de « base de calcul » prête aujourd'hui à équivoque, car les allocations restent calculées, par référence à un salaire mensuel de 12.000 francs, fixé en septembre 1948. Les prestations sont majorées, à compter du 1er octobre 1951, de 43,75 p. 100, relativement à ce salaire mensuel, qui demeure inchangé. Cette particularité est essentiellement imputable à la connexion établie par la loi sur les loyers entre la base de calcul des allocations et la référence des loyers eux-mêmes.

Si le législateur a eu le souci que les loyers fassent l'objet d'une réévaluation, en rapport avec le coût de l'entretien des immeubles, on peut se demander s'il est bien choisi de recourir, dans ce but, à la base de calcul des allocations, adoptée comme référence. Quoi qu'il en soit, il résulte, en tout cas, de cette liaison, que deux problèmes distincts voient leurs incidences entremêlées, ce qui entraîne une confusion supplémentaire. En fait, les choses se passent comme si la base de calcul des allocations avait été portée, à partir du 1er octobre, à 17.250 francs (1).

Or, aux termes de la loi du 22 août, à laquelle il est dérogé, mais qui n'est nullement abrogée, la base mensuelle devrait être égale à 225 fois le salaire horaire du manœuvre de l'industrie des métaux de la région parisienne. Celui-ci est actuellement fixé à 104 francs — soit un chiffre mensuel de 23.400 francs sur lequel devraient être calculées les allocations familiales.

Ainsi, celles-ci sont-elles établies — encore n'est-ce que pour les seuls salariés — sur une base de calcul qui n'atteint que 73,7 p. 100 de la base définie en 1946, en vue d'assurer leur variation automatique.

Cet écart supérieur à 25 p. 100 n'exprime, d'ailleurs, nullement l'étendue réelle de l'écart entre les ressources familiales et les besoins des personnes à charge. L'écart total est, comme nous l'avons vu, beaucoup plus considérable; en effet, indépendamment de l'insuffisance de la base mensuelle, il résulte de la faiblesse d'un autre élément: les taux applicables, pour chaque personne à charge, à ladite base de calcul. C'est ainsi que, dans une famille salariée de trois enfants, pour quatre personnes à charge, dont les besoins seraient de 220 p. 100 de la base individuelle, les prestations sont de 100 p. 100 d'une base elle-même amenuisée d'un quart.

Mais nous devons considérer ici distinctement le seul décalage, résultant du défaut de réévaluation de la base de calcul. Celui-ci apparaît aujourd'hui suffisamment important pour que le premier objectif que l'on s'assigne soit de le combler et qu'on cherche comment opérer cette remise à jour.

#### *Les étapes du glissement.*

Ce décalage est le résultat d'un glissement, dont on peut suivre les étapes, avec chaque relèvement des salaires individuels, intervenu notamment depuis 1948.

C'est ainsi qu'avec la fixation du minimum garanti, en août 1950, la base de calcul des allocations aurait dû être relevée de 50 p. 100 et portée à 18.000 francs. Elle est cependant demeurée stagnante, pendant cinq mois. En décembre, est intervenue une majoration provisionnelle de 20 p. 100, ne la portant qu'à 14.400 francs, au lieu de 18.000.

(1) Il en est ainsi pour les allocations familiales et de salaire unique, mais l'allocation-maternité n'a pas été relevée proportionnellement, ce qui constitue une nouvelle dérogation particulière à la loi du 22 août 1946.

En mars 1951, le minimum garanti individuel étant relevé d'environ 13 p. 100, la base de calcul des allocations n'était relevée que de 5/120, soit environ 4. p. 100.

Ainsi, les deux courbes des ressources individuelles et des ressources familiales n'ont fait que s'écarter; le relèvement du minimum garanti de septembre 1951 a été suivi, à compter du 1er octobre, d'un relèvement des allocations, *dans la même proportion*, mais cette proportionnalité n'est qu'une apparence, puisqu'un même coefficient s'applique à une base préalablement très amoindrie et ne produit, en valeur absolue, que des résultats considérablement inférieurs.

Devant le fossé qui s'est ainsi creusé entre les réalités et la simple application des dispositions législatives, on se trouve en présence d'un écart extrêmement pénible, pour la généralité des budgets familiaux. Du seul fait du retard dans la réadaptation de la base de calcul, ce sont près de 6.000 francs qui manquent chaque mois dans chaque foyer de trois enfants, sans même parler de la déficience des taux.

Il semble cependant que la remise en application effective de l'article 11 de la loi du 22 août ne devrait, toutes choses égales, pas soulever de difficultés particulières, puisqu'elle n'a pour objet que de garantir la constance des rapports déterminés lors de la période de référence.

Théoriquement, en effet, avec un effectif d'allocataires supposé constant, il devrait être possible de verser les mêmes prestations réévaluées, moyennant un même pourcentage de cotisations sur une masse de salaires soumis à cotisation, elle-même réévaluée.

Mais, précisément, ces différents facteurs sont-ils demeurés relativement constants ?

#### *a*) Evolution démographique.

En premier lieu, le nombre des enfants allocataires s'est accru chaque année — et c'est un phénomène dont on a cru pouvoir se réjouir, au cours des années d'après-guerre, car il contraste avec l'alarmante décrépitude démographique, dont la France offrait le spectacle avant guerre. On y trouve la promesse d'une amélioration du pourcentage de la population active, qui devrait commencer à produire ses effets dans une douzaine d'années et permettre de supporter dans de moins mauvaises conditions le poids d'un effectif croissant de retraités.

Mais, en attendant, les prestations définies par le législateur l'ont été, non pas à l'égard d'un effectif de jeunes Français contingenté d'avance, ou à concurrence d'un montant global défini et bloqué de telle sorte que, si le nombre des ayants droit devait s'accroître, la part individuelle de chacun ne pourrait que s'amenuiser.

La politique des allocations, hautement proclamée par les pouvoirs publics, constitue, de la part de ceux-ci, un engagement vis-à-vis de l'ensemble des familles françaises, engagement qu'il serait immoral de rompre, de façon unilatérale.

Du reste, il n'est généralement guère contesté que l'évolution démographique appelle une adaptation correspondante des ressources.

#### *b*) Elargissement du champ des prestations.

Mais là n'est pas le seul élément qui ait évolué. Certaines prestations ont été créées ou étendues; de nouveaux ayants droit sont entrés dans le champ du « régime général ». C'est ainsi qu'on doit suivre attentivement l'évolution de la catégorie définie « population non active » et qui englobe indistinctement:

Les femmes seules ayant deux enfants à charge;
Les veuves d'allocataires;
Les invalides et malades;
Les femmes seules pendant la période maternité;
Les accidentés du travail;
Les bénéficiaires de pensions et retraites;
Les chômeurs.

Leur effectif total est passé, selon l'U. N. C. A. F., de 53.950 en 1948 à 77.572 en 1949 et les prestations ont presque doublé, de 3.993 millions de francs à 7.738 millions de francs, l'augmentation du nombre de chômeurs n'entrant que pour la moitié dans l'augmentation de l'effectif.

Les prestations versées à la P. N. A., qui s'élevaient à 1 milliard 116 millions en 1947, sont passées à 9.893 millions en 1950, selon les chiffres du ministère du travail.

Il s'agit là typiquement d'une dépense d'assistance, à propos de laquelle on peut rappeler une remarque figurant dans une

plaquette du ministère du budget, relative au budget de la France en 1950:

« Le budget de la santé publique a très sensiblement diminué, par rapport à l'avant-guerre.

« Cette évolution est due essentiellement au rétrécissement du secteur couvert naguère par l'assistance dont une partie importante est actuellement prise en charge par la sécurité sociale. »

c) L'indemnité compensatrice de l'impôt cédulaire.

Un autre élément est encore venu fausser la relation existant en 1946.

Lors de la réforme fiscale de fin 1948, l'impôt cédulaire sur les salaires a été supprimé — à titre provisoire — mais une mesure explicitement votée par l'Assemblée nationale ne donnait au ministère des finances la faculté d'effectuer cette transformation qu'à la condition qu'il ne s'ensuive pas d'aggravation de la situation relative des familles.

L'impôt personnel disparaissait; il était remplacé par une taxe indirecte de 5 p. 100 sur le montant des salaires. Or, si les salariés sans charge devaient recevoir désormais, en salaire net, le montant de l'impôt qui leur était précédemment retenu à la source, les chargés de famille qui, en raison de leur niveau de vie inférieur, ne se trouvaient pas, jusque là, dans le champ de l'impôt se voyaient, en fait, *seuls exclus de l'augmentation de ressources* résultant de la suppression de l'impôt personnel. C'est pour cette raison que devait être instituée une indemnité compensatrice, destinée à neutraliser cet effet paradoxal de la réforme fiscale.

Mais cette indemnité compensatrice était mise, pour le régime général, à la charge des caisses, cependant que, de son côté, le Trésor percevrait désormais, au lieu d'une recette *brute*, sujette à tenir compte de la faculté contributive des assujettis, une recette *nette*, assise sur l'ensemble des salaires et indifférente à la situation de famille des salariés.

L'origine de cette indemnité compensatrice ne doit pas être perdue de vue, dans une période où sont lancés différents ballons d'essai relatifs à une éventuelle remise en vigueur de l'impôt direct sur les salaires.

### VI. — *Ressources exigées par l'application de la loi du 22 août 1946.*

Ces trois éléments, qui ont fait l'objet de variations, au cours des cinq années, appelleraient chacun des contreparties appropriées.

L'évolution démographique demande, comme nous l'avons vu, un relèvement correspondant des ressources.

Les prestations de la population non-active, dont les effectifs s'accroissent, ainsi que l'indemnité compensatrice de l'impôt cédulaire, appellent un remboursement par l'Etat, les premières, au titre de l'assistance, la seconde, au titre de la fiscalité. En ce qui concerne cette dernière, il n'est pas normal, en effet, de qualifier de cotisation d'allocations familiales des ressources destinées à alimenter une indemnité compensatrice, de caractère proprement fiscal.

Mais suffirait-il de ces différents correctifs, pour que l'on se trouve en mesure d'appliquer pleinement la base de calcul issue de la loi du 22 août 1946 ou de toute modalité offrant les mêmes garanties, avec les ressources actuelles ?

En aucune façon. Ces correctifs ramènent le problème à ses véritables limites, mais ne le résolvent pas entièrement.

En effet, les prestations à la population non-active s'élèvent, pour 1950, selon le ministère du travail, à 9 milliards 893 millions.

Quant à l'indemnité compensatrice, elle n'est pas distinguée des prestations proprement dites, mais elle est évaluée, pour 1951, à 25 milliards environ.

On peut encore ajouter la participation des allocations aux frais de fonctionnement du ministère du travail, pratique qui fait l'objet de vives critiques. Il y a là plus d'un milliard détourné des fonds de cotisation.

On trouverait ainsi, pour le régime général:

| | |
|---|---|
| Population non-active | 12 milliards. |
| Indemnité compensatrice | 25 milliards. |
| Frais d'administrations publiques | 1 milliard. |
| Total | 38 milliards. |

Or, on a estimé que l'application de la base 22.500 (encore inférieure aux 23.400, qui s'y sont substitués sur les entrefaites) exigerait, pour les salariés du régime général, que soit comblé un retard de l'ordre de 80 milliards, c'est-à-dire qu'il en resterait un peu plus de 40 à trouver.

Pour l'ensemble des régimes salariés, c'est à 136 milliards que l'on peut chiffrer le retard qui s'est établi au détriment des allocataires. En regard de ceux-ci, on peut faire figurer:

| | |
|---|---|
| Population non active | 12 milliards. |
| Indemnité compensatrice tous régimes salariés. | 45 milliards. |
| Frais administrations publiques | 1 milliard. |
| Total | 58 milliards. |

C'est alors 136 — 58 = 78 milliards qui sont nécessaires, dont 18 incombant à l'Etat en tant qu'employeur.

Devant cette situation, le Conseil économique s'est trouvé en présence d'une première alternative.

#### *Première option.*

S'agit-il de poursuivre l'application de la loi du 22 août et de chercher les moyens propres à atteindre ce résultat, ou bien doit-on accepter comme une donnée fixe le montant actuel des ressources et chercher, à concurrence de celui-ci, les améliorations possibles, par voie de répartition interne ?

Cette seconde thèse a été soutenue par le groupe des employeurs. Celui-ci a observé, tout d'abord, que la loi du 22 août 1946, qui avait fixé une certaine formule de variation du salaire servant de base au calcul des allocations familiales, s'insérait dans une législation comportant des prestations d'un type donné, financées par une cotisation de 12 p. 100 des salaires.

Si les prestations existant à l'époque de la loi du 22 août 1946 n'avaient pas été modifiées et complétées, les ressources actuelles (16,75 p. 100 des salaires) auraient permis aisément d'attribuer les prestations originaires, calculées sur un salaire de base variant dans les conditions prévues par la loi du 22 août 1946.

Si la chose n'est pas possible aujourd'hui, c'est, estime-t-il, parce que le législateur a élargi les conditions d'accès au bénéfice des prestations, par une série de mesures d'un intérêt social généralement secondaire.

Le groupe des employeurs estime donc que la loi du 22 août 1946, pour cette raison et pour beaucoup d'autres qu'il a développées devant le Conseil économique (suppression du dirigisme des salaires et des échelles Parodi, variation des salaires suivant les conventions collectives, etc...) est aujourd'hui périmée et qu'il convient de lui substituer une règle mieux assortie aux nécessités actuelles.

D'autre part, il constate que cette application se traduirait, pour les seuls régimes de salariés, par une charge supplémentaire de 133 milliards, dont 80 pour le régime général, charge dont il juge que l'économie ne peut la supporter.

Le groupe des employeurs se déclare pourtant partisan d'une revision automatique du salaire de base, par référence au mouvement de la masse des salaires supportant cotisations, une telle formule étant de nature à garantir, à la fois, la revalorisation des prestations et l'équilibre financier du régime.

Il estime, en outre, que des aménagements de la réglementation, s'inspirant du degré d'urgence des besoins familiaux à satisfaire, peuvent permettre, sans augmenter les ressources globales, de rendre plus efficaces et plus équitables les prestations familiales.

Cette opinion n'a pas été retenue par la majorité du Conseil économique. On lui a objecté:

*a*) S'il est exact que des prestations nouvelles ont été créées ou élargies, d'autres, au contraire, ont été supprimées ou rétrécies.

C'est le cas de l'allocation à l'enfant unique de plus de dix ans, supprimée, et dont le montant a été transféré au chapitre, entièrement distinct, de l'allocation-logement. C'est le cas également du régime des abattements de zones. Alors que la loi du 22 août prévoit expressément que les abattements applicables aux allocations seront les mêmes qu'en matière de salaires (art. 11), les écarts de zones ont été resserrés pour le minimum interprofessionnel garanti, sans que le même resserrement ait été appliqué à la base de calcul des allocations. Il peut en résulter, pour certaines caisses de province, un élargissement relatif du champ des cotisations, par rapport aux prestations minorées qu'elles ont à servir.

*b*) La masse globale des prestations actuelles étant insuffisante pour les besoins globaux des familles, ce n'est pas une modification dans la répartition interne de cette masse qui peut mettre celle-ci en mesure de répondre plus complètement aux besoins de l'ensemble des ayants droit.

C'est donc pour une amélioration de la masse globale des ressources des personnes à charge que le Conseil s'est prononcé.

Dans quelle voie cette amélioration peut-elle être poursuivie ? Cette question soulève une seconde option, avec laquelle nous abordons la troisième partie de ce rapport.

## TROISIEME PARTIE

### Moyens à mettre en œuvre.

La remise en vigueur effective de la loi du 22 août 1946 pose un double problème, à l'égard des salariés, pour lesquels il s'agit de rattraper un décalage de 25 p. 100, relativement à la base de calcul, telle qu'elle résulterait de la loi, et à l'égard des non salariés, pour lesquels, au même décalage, se superpose celui du défaut de parité des prestations et à la nécessité de franchir un écart plus grand, afin de progresser vers la parité.

Les deux grands types de catégories devront donc être considérés distinctement, avec une subdivision pour les non salariés de l'agriculture (1).

Pour l'ensemble des allocataires salariés, les ressources nécessaires peuvent-elles être attendues d'un relèvement correspondant de la cotisation professionnelle ? C'est la voie qui paraîtrait normale en matière d'allocations, dans la mesure où il s'agit de « salaire indirect ».

Mais, dans l'état actuel des choses, cette façon de faire rencontre l'opposition très nette de la C. F. T. C., ainsi que de la C. G. T.-F. O., soucieuses de ne pas voir s'accroître la fraction de la masse salariale virée au salaire indirect.

#### *Evolution de la masse salariale.*

La C. G. T.-F. O. a fait valoir, en effet, que :

« 1° Les salaires directs nets, qui représentaient environ 82,3 p. 100 des revenus salariaux, en 1938, ne représentent plus qu'environ 72,2 p. 100 en 1951 ;

« 2° Le salaire horaire national garanti (pondération des taux fixés par les textes réglementaires, compte tenu des modifications intervenues dans les abattements de zones) est passé de :

« 18 fr. 45, indice 100 au 1er janvier 1946, à 93 fr. 35, indice 506 au 1er octobre 1951.

« Pendant la même période, d'après la documentation statistique trimestrielle du ministère du travail, l'indice de la moyenne des salaires horaires effectifs de l'ensemble des catégories professionnelles du territoire métropolitain est passé de :

100 au 1er janvier 1946, à 457 au 1er octobre 1951.

« Le rapprochement des deux séries d'indices permet de mesurer la dégradation des positions hiérarchiques.

« L'écart effectif serait, actuellement, de l'ordre de 10,7 p. 100.

« La C. G. T.-F. O. conclut de ces chiffres que la masse des salaires directs n'a pas suivi la même progression que le salaire horaire national garanti et que la redistribution interne des revenus salariaux et la dégradation des positions hiérarchiques se traduisent par un amenuisement de la masse des salaires directs ».

*Ces chiffres sont-ils pleinement fondés ?*

On doit déplorer l'insuffisance des moyens de documentation statistique dont on dispose et leur incertitude ; on doit, en même temps, rendre hommage aux efforts remarquables accomplis, afin d'exploiter au maximum les sources de documentation existantes, de les interpréter objectivement et d'en tirer des chiffres ayant une valeur indicative suffisante pour devenir utilisables, bien qu'ils doivent être accueillis avec réserve et maniés avec prudence.

La comparaison entre 1946 et 1951 doit être effectuée, d'une part, en comparant la masse globale des salaires aux deux époques et, d'autre part, en comparant la masse des salaires soumis à cotisation, c'est-à-dire inférieurs au plafond.

Il devrait exister une relation constante entre ces deux séries de chiffres, si le plafond évoluait lui-même constamment avec les variations du salaire de base, mais, en fait, aucun synchronisme ne préside à leur adaptation.

Non seulement, en cas d'élévation des salaires, les rentrées ne s'alignent qu'avec un retard constant sur le niveau des salaires (en raison des délais d'encaissement des cotisations), mais encore, des discordances s'établissent, pendant de longues périodes, entre le mouvement de la masse des salaires et celui des cotisations, faute d'un relèvement proportionnel du plafond, qui permettrait le plein effet.

En tout état de cause, lorsque le calcul de la cotisation est effectué relativement au salaire direct, on doit retenir que l'impôt sur les salaires était calculé à l'intérieur de celui-ci, en 1946 et qu'il l'est aujourd'hui à l'extérieur, depuis la réforme fiscale de 1948. Il en résulte un écart brut de 5 p. 100 en moins, dans les sommes soumises à cotisation.

Celles-ci sont encore amenuisées dans la région parisienne, du fait de l'indemnité de transport.

De tels éléments viennent fausser la comparaison. En fait, le pourcentage effectif du salaire indirect, que l'on mesure d'après la méthode de calcul légale, relativement au seul salaire direct, pourrait, du point de vue économique, se mesurer relativement au salaire global. C'est ainsi que, si une entreprise verse environ 30 p. de salaire indirect,

Les allocations familiales ne coûtent pas, en réalité, 16 75 pour 100, mais 16,75 pour 130, soit environ 13 p. 100. Telle est, dans la répartition de la rémunération du travail, la part économique affectée aux personnes à charge.

On peut noter ici que, si l'on considère que leur effectif soit, en chiffres grossiers, de la moitié de l'effectif actif, avec des besoins individuels égaux, en moyenne à un demi-salaire, il faudrait 25 p. 100 des salaires individuels de base pour procurer aux personnes à charge et à l'ensemble des foyers le niveau de vie considéré comme un minimum, à l'étiage du salaire de base.

#### *Une ressource « complémentaire » ?*

S'il n'est pas question d'atteindre un tel résultat sans transition, doit-on, du moins, se proposer de l'approcher par les seules ressources professionnelles ou interprofessionnelles ?

Nous avons vu que deux centrales ouvrières y étaient opposées et réclament le recours à une ressource « complémentaire ».

Depuis un certain temps déjà, les associations familiales ont, elles aussi, admis et soutenu l'idée de l'appel à une ressource complémentaire — à une condition toutefois, toujours formulée avec fermeté : c'est que celle-ci ne vienne pas dénaturer le caractère des allocations familiales et en altérer la gestion.

Mais, indépendamment même des obstacles économiques, matériels, psychologiques et financiers rencontrés dans le développement de la couverture des charges, par des ressources de caractère professionnel, il apparaît que cette forme unique de compensation n'est pas de nature à répondre, à elle seule, à toutes les nécessités.

En effet, une évolution qui s'est accusée depuis quelques années tend à demander aux impôts indirects ou impôts de consommation une part croissante des recettes publiques. Il en résulte que, si l'on peut appliquer aux ressources affectées aux besoins des personnes à charge un régime fiscal différencié, lorsqu'il s'agit d'impôt personnel, toute différentiation disparaît devant l'impôt de consommation. Le foyer comptant plusieurs personnes à charge se trouve, à niveau de vie correspondant, plusieurs fois taxé, alors qu'il ne dispose que d'une faculté contributive unique.

Inversement, un même montant de ressources globales ne permet à un foyer un peu nombreux qu'un niveau de vie plusieurs fois inférieur à celui que permettent les mêmes ressources entre les mains d'une seule personne. La famille supporte pourtant les mêmes impôts de consommation, avec un niveau de vie et une faculté contributive considérablement inférieurs. Il est impossible de considérer la situation des budgets familiaux sans prêter attention à cet état de choses et sans se soucier des correctifs que celui-ci appelle.

Cet examen fait d'ailleurs ressortir une concordance entre les préoccupations, à la fois, des organisations familiales, des organisations syndicales, ainsi que des différents autres groupes sociaux, qui ont étudié le problème de la compensation des charges et, notamment, de l'artisanat.

De toutes parts, sous des formes diverses, a surgi l'idée d'un « double financement ». Celle-ci révèle, en tout état de cause,

(1) Quant aux salariés agricoles, le Conseil économique a marqué le souci que la parité leur soit effectivement assurée à l'avenir et que ne se renouvellent pas des retards comme ceux dont ils ont souffert, avant d'obtenir l'application de l'indemnité compensatrice. Plusieurs organisations syndicales ont précisé qu'elles préféreraient le rattachement des salariés agricoles au régime général, avec ses conséquences, à la fois sur les cotisations et sur les modalités de payement, au risque de voir se répéter de tels retards.

et quelles que soient les modalités techniques auxquelles on peut être conduit à recourir, la dualité de phénomènes auxquels il n'apparaît, dès lors, plus possible d'apporter une solution adéquate, par l'unique recours de la répartition interne du revenu professionnel tant salarié que non salarié.

Mais à qui réclamer la ressource « complémentaire », et à quel titre ?

En fait, c'est vers la collectivité nationale que se tournent, suivant des techniques variées, les différentes formules en présence, mais avec un souci général que soit sauvegardée l'indépendance des allocations familiales vis-à-vis de l'Etat. Ces deux aspirations apparaissent-elles conciliables ?

*L'appel à la « collectivité nationale ».*

Il importe, tout d'abord, que, dans la recherche de cette solution, les ayants droit ne demeurent pas, en quelque sorte, entre deux selles, avec le risque d'être privés, à la fois, du développement de ressources de nature professionnelle, de type classique et de ressources en provenance de la collectivité nationale, de type « complémentaire ».

Il n'est pas possible, en effet, d'ignorer les déclarations de sources officielles, selon lesquelles la sécurité sociale devrait être équilibrée en 1952, sans recourir à l'aide du Trésor, et quoique des distinctions fondamentales de gestion et d'incidence économique existent entre la sécurité sociale et les allocations familiales, on sait que le premier terme est souvent entendu comme une dénomination générique, qui engloberait implicitement le second.

Doit-on entendre que les allocations familiales devraient, elles aussi, assurer leur équilibre sans aucun recours au Trésor ? Si l'on établit ainsi des comptes jalousement séparés, il importe alors que, refusant tout versement à caractère de subvention, l'Etat n'entende pas, inversement, continuer à tirer à son profit de véritables subventions, tant de la sécurité sociale que des allocations familiales, ce qui est le cas lorsqu'il place à leur charge des dépenses qui devraient normalement incomber à la collectivité nationale.

Ce n'est pas demander l'aide du Trésor que de réclamer de celui-ci le remboursement pur et simple de charges qui lui incombent et dont il est normal que le service soit assuré par les soins des caisses, mais non que la dépense en soit supportée sur les fonds en provenance des cotisations professionnelles et interprofessionnelles.

Mis à part ces remboursements de dépenses, qui incombent normalement à la collectivité, et dont les caisses doivent être soulagées, si l'on entend qu'elles aboutissent à une gestion sainement équilibrée — quelle est, dans l'évolution de la situation financière générale, la possibilité que des ressources d'appoint soient assurées aux caisses et, par le canal de celles-ci, aux familles, par un recours à la fiscalité ?

Il n'est pas douteux que les besoins budgétaires sont assez considérables en eux-mêmes, pour que l'Etat ne consente que très difficilement à rétrocéder une partie de ses rentrées, dans le seul but d'améliorer la situation du régime des allocations familiales et celle des allocataires.

*Comment préciser un financement « complémentaire » ?*

Mais peut-on considérer comme des recettes saines, des rentrées fiscales assises sur la surimposition de certains contribuables et sur une violation de tous les instants du principe « à capacité contributive égale, impôt égal » ?

Il peut, dans ce cas, y avoir matière, non à demander à l'Etat des subsides ou des subventions, mais à réclamer le rétablissement de l'égalité devant l'impôt et l'application de cette égalité aux impôts de consommation — tout au moins à concurrence des besoins, socialement incompressibles, des personnes à charge.

On a dû introduire dans la fiscalité directe des correctifs, sous les diverses formes de l'abattement à la base, du quotient familial et des pourcentages qui viennent « réduire » les impôts cédulaires du contribuable chargé de famille, c'est-à-dire qu'ils prennent partiellement en considération la réduction de faculté contributive de celui-ci.

Or, un même problème d'abattement à la base se pose devant l'impôt indirect — surtout lorsque celui-ci se répète sur plusieurs têtes, alors que les ressources ne se développent nullement en raison du nombre des membres du foyer et à proportion de leurs besoins élémentaires.

Nous sommes contraints de nous livrer là à une rapide incursion dans le domaine fiscal, parce qu'il s'agit là d'un problème de technique fiscale, qui a pu être longtemps négligé, mais que le développement croissant de la fiscalité de consommation ne permet plus d'écarter.

Certes, les deux plans des prestations familiales et de la fiscalité sont bien distincts et nous n'aurions garde de les confondre et de les ramener à un seul, mais ils se rencontrent dans le budget des foyers; ils concourent tous deux à déterminer le niveau de vie familial. Il apparaît, dès lors, impossible de traiter de façon efficace le problème des allocations familiales, et d'aboutir à des résultats positifs en matière de niveau de vie, si l'on voulait négliger cet aspect « complémentaire », qui a été discerné, sous des angles divers, par les différentes organisations qui se sont préoccupées de ces problèmes et qui ont accompli un effort, pour leur chercher une solution.

Nous n'avons pas à entrer trop avant ici dans les techniques de réalisation, mais surtout à tracer des orientations, d'autant qu'un organisme spécialisé, la commission supérieure des allocations familiales, aura à reprendre les mêmes questions, et a déjà constitué, dans ce but, une sous-commission.

Mais il appartient au conseil économique de conclure à l'appel des ressources complémentaires, de définir celles-ci, de telle sorte qu'elles disposent d'une assise solide et que les allocataires ne reçoivent pas simplement une fiche de consolation qui, après des années d'attente avec une formule de financement unique, les vouerait à de nouvelles années d'attente infructueuses, avec une formule de financement « complétée » C'est pourquoi, il y avait lieu de dresser une esquisse de la formule du « remboursement forfaitaire » d'impôts de consommation, qui pourrait répondre à ces différentes exigences (Note annexe n° 1).

*La parité des prestations.*

Si, cependant, l'analyse de la situation des familles allocataires devant l'impôt de consommation conduit à la technique d'un tel remboursement forfaitaire, on n'aura pas, pour autant, résolu, au moyen de celui-ci, tous les problèmes.

On aura assuré, dans une fraction des ressources, l'égalité entre les familles. Celle-ci serait établie à concurrence du montant du remboursement forfaitaire, puisque celui-ci serait basé sur le nombre des personnes à charge du foyer, sans égard à l'appartenance professionnelle.

Mais les allocations demeurent calculées sur des bases mensuelles, différentes dans les trois régimes.

Comment est-il possible de tendre effectivement à la parité, c'est-à-dire à des prestations familiales, qui soient égales pour des conditions d'existence et des charges égales ?

Le mot de parité ne peut être pris dans un sens unilatéral et purement revendicatif: la parité est un droit entre les familles françaises, quelle que soit la catégorie professionnelle à laquelle elles appartiennent; lorsqu'il s'agit de mettre en application ce principe, posé par le code de la famille de 1939, il est clair que la parité dans les prestations suppose une parité dans l'effort de cotisation, de la part de toutes les activités professionnelles économiquement viables.

Si des catégories professionnelles ne se montrent pas en mesure d'accomplir cet effort, ce peut être en raison d'une structure économique, du fait de laquelle un certain nombre de ressortissants ou bien la totalité de ceux-ci, relèveraient de l'assistance — et nous ne sommes plus alors en présence d'un problème de mutualité d'un caractère professionnel.

La différence paraît devoir être marquée nettement, car, dans ce cas, l'indépendance et les pouvoirs de gestion inhérents à un système professionnel ou interprofessionnel se trouvent compromis ou sacrifiés. S'il en est ainsi, pour des catégories économiquement faibles, ressortissant de l'assistance, on a marqué l'appréhension que, même des régimes économiquement équilibrés voient leur indépendance de gestion compromise, à l'occasion de dispositions d'assistance adoptées à l'égard d'une fraction seulement des allocataires.

*Disparité démographique et surcompensation.*

Entre des régimes professionnels ou interprofessionnels de niveau économique correspondant, un même effort de cotisation — au besoin suivant des modalités variées — doit permettre de servir les mêmes prestations — si toutefois la situation démographique est comparable.

Dans le cas où la moyenne des charges familiales apparaît nettement plus élevée pour un régime que pour d'autres, on peut se demander s'il y a lieu de recourir à une surcompensation.

Bien que le principe de celle-ci puisse être jugé différemment, selon qu'elle aurait, ou non, pour motif des considérations démographiques, le Conseil économique a été d'avis de rejeter toute surcompensation.

Certains groupes ont toutefois présenté des réserves, à ce point de vue.

*Disparités économiques et assistance.*

Si, entre régimes de situation économique équivalente, les mêmes cotisations ne permettent pas de servir les mêmes prestations, dans le cas où il y a disparité démographique, il se peut aussi qu'avec une situation démographique relativement équivalente, divers régimes ne se trouvent pas, du fait de leur structure ou de leur situation économique, en mesure d'effectuer le même effort de cotisation.

Chaque régime a ses économiquement faibles, soit sous-cotisants, soit exonérés.

Dans le régime général des salariés, la population non active apporte des prestataires, mais sans cotisants en contre-partie.

Dans le régime des non-salariés, on n'est pas en présence d'une mutualité spontanément établie entre professionnels solidaires, mais devant une situation démographique relativement équivalente, dans laquelle la présence de sous-cotisants ou de non-cotisants vient grever l'ensemble du système.

On peut être fondé à réclamer, pour ces économiquement faibles, l'appui et l'assistance de la collectivité.

Mais le problème prend un autre caractère, lorsque ce sont des catégories sociales entières, et non plus seulement des fractions à l'intérieur d'une catégorie, qui font valoir l'argument de la faiblesse économique.

C'est le cas du régime agricole qui, depuis longtemps, invoque ce qu'il estime être la non-réévaluation des prix agricoles, pour repousser des cotisations sociales comparables à celles des autres catégories.

Si l'on peut soutenir que les cotisations sur le prix final des produits agricoles conservent un caractère professionnel et constituent une part des ressources globales de la profession, devenues ressources indirectes de compensation, il n'en est pas de même d'un appoint au budget annexe des allocations agricoles, créé l'an dernier, et qui revêt la forme d'un impôt général de consommation caractérisé.

On doit, d'ailleurs, retenir que l'audition des représentants de la mutualité agricole a confirmé les inconvénients du budget annexe, sans mettre en évidence des avantages précis de celui-ci.

Le Conseil économique a donc été amené à confirmer les considérants et les avis qu'il a déjà émis à deux reprises au sujet de l'institution même du budget annexe (1).

Le groupe de l'agriculture a émis des réserves sur les conclusions relatives à la surcompensation; il a précisé sa position dans une déclaration qui a été lue en séance publique (2).

Le groupe des familles a également exprimé des réserves sur le même sujet. Il est apparu que ces différentes réserves entraient dans le cadre de la seconde phase des travaux du Conseil économique sur les problèmes des prestations familiales et de la structure propre à chaque régime particulier.

**Conclusions.**

On ne peut prendre connaissance du décalage du niveau de vie des familles et de l'étendue de la marge de privations qu'elles supportent, sans ressentir la nécessité d'améliorer cet état de choses, mais les obstacles surgissent, lorsqu'on aborde les moyens effectifs de poursuivre un résultat, dont le bien-fondé n'est cependant pas contesté.

Peut-être, la régression des allocations et leur stagnation à un niveau aussi défavorable, sont elles dues, en grande partie, au fait que l'on se représente très clairement la difficulté de réunir les ressources nécessaires, mais que l'opinion n'a pas pris conscience avec une égale netteté des inconvénients qu'il y a à ne pas le faire.

On ne doit, certes, pas sous-estimer la première, mais on ne peut continuer davantage à tenir pour négligeables les seconds, du point de vue de l'organisation économique, aussi bien que de la justice sociale. Ce qui importe est de les mettre en balance: il ne s'agit pas de choisir entre un progrès, qui exige un effort ou bien un *statu quo*, qui n'en comporterait aucun, mais de faire un choix entre deux sortes de difficultés.

On doit tirer les conséquences de l'écart entre les besoins et les ressources, non seulement à l'échelle de chaque foyer, mais aussi à l'échelle de catégories sociales entières, et sur le plan économique général.

Pourrait-on supposer qu'une privation de pouvoir d'achat — relativement à un niveau de vie élémentaire — portant sur des millions de foyers et des centaines de milliards de francs, chaque année, puisse ne pas exercer sur la vie économique une influence perturbatrice, en rapport avec la masse des sommes en jeu ?

Quelle est la nature de ces répercussions ? En quel sens s'exercent-elles ?

Nous ne pouvons qu'évoquer ici des problèmes dont le Conseil économique a discerné la profondeur, sans pouvoir en entreprendre l'exploration dans le délai dans lequel devait être déposée une première série de conclusions, d'une portée immédiate.

Ces conclusions ont été élaborées; elles ont dû l'être avec une extrême prudence, devant les difficultés rencontrées pour faire le point exact sur la situation d'ensemble et sur celle de chaque régime particulier. On doit regretter qu'il n'ait pas été possible de se procurer sur la totalité d'entre ceux-ci des informations aussi nettes, aussi précises que celles qui ont pu être recueillies auprès de l'un d'entre eux, celui de la Société nationale des chemins de fer français.

Il reste à se livrer à des investigations approfondies, exigeant encore un travail de longue haleine, dont il est apparu au cours de nos séances, qu'il se situe au cœur même des problèmes de relèvement du niveau de vie de la population et de répartition du revenu national.

On s'y trouve aux prises avec des questions d'évolution comparée des salaires, des prix, de la rémunération globale, dont il faut bien dire qu'on ne dispose, pour les élucider pleinement, que d'instruments statistiques encore très défectueux.

Il en est même, lorsqu'il s'agit, par exemple, des questions des prix agricoles et du niveau de vie effectif de la population rurale.

Sur ces divers plans, d'importantes recherches doivent être menées, dans lesquelles devront être mis à profit notamment les travaux de notre sous-commission du revenu national.

---

(1) Voir avis du 21 mars 1950, inséré au *Journal officiel* (édition des Avis et rapports du Conseil économique) du 24 mars 1950.

(2) Le groupe de l'agriculture,

Tout en souscrivant à l'essentiel des conclusions du présent rapport et du projet d'avis, estime devoir rappeler formellement:

Que les modalités de financement du régime agricole des prestations familiales constituent, au moins autant que les autres, des prélèvements sur les revenus professionnels,

Et qu'il est particulièrement attaché aux principes qu'il a toujours émis, soutenus et justifiés, à savoir:

1° L'égalité formelle et simultanée des prestations d'assurances sociales et d'allocations familiales entre les salariés agricoles et ceux des autres professions;

2° L'égalité des traitements de toutes les familles, y compris celles des exploitants agricoles, au regard des prestations familiales;

3° L'égalité de traitement de toutes les professions dans les conséquences économiques de l'effort professionnel demandé à chacune d'elles et, en conséquence:

Examen des incidences économiques, très différentes pour l'agriculture et les autres professions, d'une assiette commune des cotisations et refus d'adhérer à des assimilations ou à des comparaisons hâtives, basées seulement sur des apparences;

Légitimité d'un financement partiel des prestations familiales de l'agriculture par la collectivité nationale, en raison de la créance de l'agriculture sur la nation, du fait des charges qu'elle supporte au bénéfice des autres activités, de sa charge démographique naturellement supérieure en enfants et en vieux et du caractère irrépercutable sur les autres activités de son financement direct;

Institution d'une compensation interprofessionelle des charges, légitimée par des constatations démographiques, économiques et sociales;

4° L'autonomie complète des institutions de gestion des allocations familiales, notamment de celles de l'agriculture, dans un cadre mutualiste et professionnel, sous la responsabilité de ses usagers et sous le contrôle (sans immixtion) de pouvoirs publics et notamment du ministère de l'agriculture.

D'une manière générale, le groupe de l'agriculture demande qu'il soit mis fin aux problèmes insolubles posés sous la forme de l'établissement annuel d'un budget annexe spécialisé et que la question soit réexaminée dans son ensemble, en utilisant les conclusions de la commission parlementaire instituée par l'article 2 de la loi du 2 mars 1951 (rapport Prigent), commission dont l'institution et les conclusions avaient précisément pour but de sortir de l'impasse résultant d'un problème qui était et reste mal posé.

Ce sera l'objet de nouvelles études, dont le Conseil économique décide, sans tarder, de se saisir.

Mais, dès maintenant, en possession des éléments d'information déjà réunis, une étape est à franchir. Le Conseil économique l'a voulue modeste, afin qu'elle ne préjuge pas les conclusions des travaux à venir et qu'elle puisse constituer un objectif immédiat.

Tel est le but des solutions constructives vers lesquelles il s'est orienté dans cette phase des travaux et qui font l'objet de la résolution qu'il a adoptée.

**2° Résolution formulée par le Conseil économique dans sa séance du 18 décembre 1951, sur le problème des prestations familiales.**

Le Conseil économique,

Vu sa résolution, en date du 24 juillet 1951, par laquelle il s'est saisi, pour avis, du problème des prestations familiales, dans leur ensemble;

Après avoir entendu le rapport présenté, au nom de sa commission des affaires sociales, par M. Pierre Vinot,

Considérant:

Qu'il ressort des comparaisons de budgets-types, effectuées à l'occasion de nombreux travaux, que les besoins résultant de la présence au foyer d'une femme et de deux enfants d'âge moyen sont, au minimum, de 1,70 des besoins d'un homme seul, pour procurer à ce foyer le même niveau de vie suivant les mêmes normes;

Que des coefficients analogues sont constatés, pour les différentes situations de famille;

Que, relativement à un niveau de vie en rapport avec le salaire minimum interprofessionnel garanti et en appliquant ces coefficients à chacune des personnes à charge, les besoins de celles-ci ne sont couverts (1):

1° *Pour les allocataires salariés* ne disposant que d'un seul revenu professionnel, et dans une zone ne supportant aucun abattement, que dans les proportions suivantes:

Par rapport au niveau de vie d'un travailleur gagnant 17.300 francs par mois:

*Foyer de deux enfants :*

Les enfants et la mère seuls, 38 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 francs, 67 p. 100.

*Foyer de trois enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 51 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 71 p. 100.

Par rapport au niveau de vie d'un travailleur gagnant 20.000 francs par mois:

*Foyer de deux enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 33 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 57 p. 100.

*Foyer de trois enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 45 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 62 p. 100.

(1) Un amendement, présenté par M. Le Brun, au nom du groupe des travailleurs (C. G. T.), a été rejeté à main levée; cet amendement tendait à mettre en annexe de la résolution et non dans la résolution elle-même toutes les références chiffrées, se trouvant aux pages 1, 2, 3 et 4.

2° *Pour les allocataires non salariés* du régime général ne disposant que d'un seul revenu professionnel, et dans une zone ne supportant aucun abattement,

Que dans les proportions suivantes:

Par rapport au niveau de vie d'un travailleur gagnant 17.300 F par mois:

*Foyer de deux enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 10 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 49 p. 100.

*Foyer de trois enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 20 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 50 p. 100.

Par rapport au niveau de vie d'un travailleur gagnant 20.000 francs par mois:

*Foyer de deux enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 9 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 43 p. 100.

*Foyer de trois enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 17 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 43 p. 100.

3° *Pour les allocataires non salariés* du régime agricole, sans tenir compte des abattements de zone, que dans les proportions suivantes:

Par rapport au niveau de vie d'un travailleur gagnant 17.300 francs par mois:

*Foyer de deux enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 8 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 F, 48 p. 100.

*Foyer de trois enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 16 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 francs, 46 p. 100.

Par rapport au niveau de vie d'un travailleur gagnant 20.000 francs par mois:

*Foyer de deux enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 7 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 francs, 41,5 p. 100.

*Foyer de trois enfants:*

Les enfants et la mère seuls, 13,5 p. 100;

L'ensemble du foyer, si le gain individuel du père est de 20.000 francs, 40,6 p. 100.

Que la déficience de la couverture des besoins des personnes à charge peut être évaluée, pour les seules familles salariées du régime général, sur la base de 20.000 francs à 295 milliards par an, et sur la base de 17.300 francs, à 228 milliards;

Qu'ainsi, par une mauvaise répartition des biens, un courant naturel d'activité économique et d'échanges se trouve entravé, au détriment, non seulement des familles, mais de l'ensemble de la vie économique;

Qu'inversement, dans la perspective d'une économie d'austérité et de restrictions, aucune privation supplémentaire ne peut être infligée aux plus défavorisés, avant que les sacrifices aient été plus équitablement répartis entre toute la population;

Emet l'avis (1) :

A. — *En ce qui concerne les objectifs:*

1° Qu'afin de répondre aux exigences conjointes de la vie économique et de la justice sociale, le pouvoir d'achat de la consommation familiale doit être relevé;

2° En premier lieu, et à tout le moins par le retour, soit à la base même définie par l'article 11 de la loi du 22 août, soit à une base formulée différemment, mais assurant les mêmes garanties de niveau et de variation automatique effective (2) ;

3° Que, cependant, même la pleine application de ces mesures ne saurait atténuer la discordance entre les coefficients de besoins, par personne à charge et les taux sur lesquels sont calculées les prestations;

4° Que, dès lors qu'est proclamé le principe d'un minimum garanti pour tous les salariés, rien ne justifie, ni en droit, ni en fait, la non-application d'un même minimum au niveau de vie de ceux d'entre les salariés qui ont un foyer;

5° Qu'il y a donc lieu de poursuivre une politique d'amélioration des ressources des familles, en se fixant pour objectif, à mesure que la situation de l'économie et le développement de la production le permettront, la couverture des besoins socialement incompressibles des personnes à charge (3) ;

6° Que ce résultat doit être approché, par étapes et par des mesures de transition;

7° Que, parmi les étapes les plus urgentes, figurent:

Le relèvement des taux, pour les enfants de plus de dix ans;

Le rétablissement de l'allocation mensuelle du 1er enfant, au moins jusqu'à l'âge où, s'il demeure unique, la mère peut travailler au dehors et procurer au foyer un second gain;

8° Que la commission supérieure des conventions collectives établisse le plus rapidement possible le « budget-type » individuel, devant servir à la fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti et un « budget-type » familial, devant servir à déterminer le niveau des ressources minima à assurer aux familles (4).

B. — *En ce qui concerne les ressources:*

1° Que, dans la situation actuelle, le dégagement des ressources nouvelles nécessaires à la réalisation de l'objectif immédiat ne peut être recherché par une solution unique;

2° Qu'en tout état de cause, la pleine rentrée des cotisations légales doit être assurée, la détection et la répression de la fraude organisées, de telle sorte que le taux de cotisation serve à améliorer le sort des allocataires et non à suppléer aux cotisations défaillantes;

3° Que les ressources actuelles des organismes chargés du service des prestations familiales aux salariés ne peuvent être pleinement utilisées pour leurs propres prestations, tant qu'une partie de ces ressources doit être affectée à la couverture de dépenses extérieures;

4° Que c'est le cas, notamment, avec la charge des prestations de la population non active et celle de l'indemnité compensatrice de l'impôt cédulaire (650 et 1.000 F);

5° Que ces dépenses, tant d'assistance que de caractère fiscal, doivent être supportées par la collectivité et remboursées par elle, aux organismes qui en assurent le service, quel que soit le régime considéré;

6° Que, cependant, le remboursement des différentes charges de cette nature, s'il peut améliorer la situation et contribuer à une solution d'ensemble, ne peut permettre, à lui seul, la progression nécessaire, ni même l'étape immédiate indispensable;

7° Que ces résultats ne peuvent être actuellement poursuivis, pour les salariés, par la seule voie des salaires indirects, et pour les non-salariés, sur les seules bases retenues actuellement dans les différents régimes, mais qu'ils appellent le recours à des ressources d'une autre provenance;

8° Que, dans le strict souci d'une meilleure répartition du revenu national, des ressources doivent être réclamées, dans ce but, à la collectivité nationale;

9° Que le concours de celle-ci peut d'autant moins être refusé que les familles subissent, en tout état de cause, une lourde surimposition, par les impôts de consommation;

10° Que dans l'état actuel de la fiscalité, il y a lieu, à ce titre, d'instituer un remboursement forfaitaire du trop-perçu d'impôts directs sur les besoins familiaux de base;

11° Sans préjudice des mesures particulières qui pourraient apparaître justifiées à l'égard de certaines catégories ou de certains régimes, en raison de leur situation économique ou démographique particulière, étant entendu:

*a*) Que dans les régimes salariés les cotisations sur les salaires ne doivent subir aucun recul, relativement à leurs taux actuels;

*b*) Que, dans les régimes non salariés, l'effort à faire, en vue d'aboutir à la parité, pour la couverture des dépenses de prestations par voie de cotisations, serait équivalent à celui effectué par les salariés dans leurs régimes; (1)

12° Que ces diverses réformes doivent s'accompagner de la création d'un organisme national autonome, chargé d'effectuer les opérations centrales intéressant les divers régimes d'allocations familiales ainsi que de répartir entre ceux-ci à proportion de leurs effectifs, le montant global du remboursement forfaitaire effectué par l'Etat aux familles;

13° Que, compte tenu de ces diverses possibilités, rien ne justifie la régression, puis la stagnation du pouvoir d'achat familial à un niveau exagérément éloigné d'un niveau de vie normal.

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 106 voix contre 35 et 6 abstentions (voir le résultat de ce scrutin n° 2 en annexe, page 331).

(2) Un amendement, présenté par M. Le Brun, au nom du groupe des travailleurs (C. G. T.), a été rejeté au scrutin public par 66 voix contre 35 et 47 abstentions. (Voir le résultat de ce scrutin n° 1 en annexe, page 331). Cet amendement tendait à ajouter, après le paragraphe 2 de l'avis, le paragraphe suivant:

« Le relèvement du salaire minimum interprofessionnel garanti reste un moyen fondamental d'augmenter les ressources familiales et d'en assurer le calcul sur des bases plus rationnelles, à condition qu'il s'assortisse d'une variation automatique des prestations familiales ».

(3) Les mots: « amélioration des ressources des familles » résultent de l'adoption, à main levée, d'un amendement présenté par M. Le Brun, au nom du groupe des travailleurs (C. G. T.). Le texte de la commission auquel il se substitue était ainsi rédigé: « amélioration des taux de prestations ».

(4) Ce paragraphe a été ajouté à la suite de l'adoption, à main levée, d'un amendement présenté par M. Le Brun, au nom du groupe des travailleurs (C. G. T.).

(1) Les mots: « en vue d'aboutir à la parité » résultent de l'adoption à main levée d'un amendement présenté par le groupe de l'Union nationale des associations familiales.

## ANNEXE I

Annexe I. — Le remboursement forfaitaire du trop-perçu d'impôts de consommation.

Tableau A. — Situation des allocataires salariés, gagnant 20.000 F par mois.

Tableau B. — Situation des allocataires salariés, gagnant 17.300 F par mois.

Tableau C. — Situation des allocataires non salariés, gagnant 20.000 F par mois.

Tableau D. — Situation des allocataires non salariés, gagnant 17.300 F par mois.

Tableau I. — Déficit entraîné dans les budgets familiaux par l'écart entre les prestations familiales et les besoins des personnes à charge sur la base de besoins mensuels individuels évalués à 20.000 F (salariés du régime général).

Tableau II. — Déficit entraîné dans les budgets familiaux par l'écart entre les prestations familiales et les besoins des personnes à charge sur la base de besoins mensuels individuels évalués à 17.300 F (salariés du régime général).

## ANNEXE I

*Le remboursement forfaitaire du trop-perçu d'impôts de consommation.*

Le chiffrage précis de la part des impôts de consommation dans le prix final de chaque article, ainsi que dans l'ensemble d'un budget individuel ou familial, soulève de grandes difficultés.

L'Institut national de la statistique a consacré à ces problèmes, au début de 1949, une étude recherchant la part de l'impôt dans la dépense totale. Celle-ci évoluait entre 11,1 p. 100, pour le ménage sans enfant et 10,5 ou 10 p. 100, pour les foyers de trois enfants ou de quatre enfants et plus.

Il s'agissait d'une étude établie sur des budgets de 1948; nous disposons d'un recoupement sur une base différente et plus à jour, avec le rapport sur les comptes économiques de la nation établi, au début de 1951, par MM. Maurice Petsche et Edgard Faure.

On y constate que, pour 1950, les impôts indirects absorbaient 1.310 milliards, sur un revenu national évalué alors à 9.200 milliards.

Dans les estimations pour 1951, les impôts indirects s'élèvent à 1.475 milliards, sur un revenu national brut évalué à 10.000 milliards — tous chiffres évidemment dépassés depuis lors, mais qui n'en fournissent pas moins une indication valable, quant aux proportions.

Ainsi, sur un ensemble de dépenses supposées réparties conformément à la pondération du revenu national même, entre les différents secteurs productifs, 14 p. 100 environ de ces dépenses reviennent à l'Etat, par voie de l'impôt de consommation.

Si nous admettons les écarts résultant de l'étude de l'I. N. E. D., selon laquelle la part de l'impôt de consommation sur les dépenses des familles de quatre enfants et plus serait de 10 p. 100 au lieu de 11 p. 100 en 1948, soit inférieure de 10 p. 100 à la part de l'impôt dans les dépenses de consommateurs sans charges, on aboutirait encore à un taux de 14 — 1,4 = 12,6 pour 100 pour les familles de quatre enfants et plus, et 13,3 pour les familles de deux et trois enfants.

On doit prendre garde au fait que ce moindre pourcentage des impôts de consommation est le reflet d'un amenuisement du niveau de vie, en raison duquel un plus grand pourcentage des achats se porte sur des dépenses de première nécessité, dont certaines peuvent être un peu moins frappées par l'impôt de consommation. Cet allègement relatif de 10 p. 100 tient ainsi seulement au fait qu'on paye moins d'impôts de consommation en ne consommant pas ou en bornant la consommation à celle de produits assujettis à des taux moindres; ce qui exclut un niveau de vie normal et une pleine participation à la vie économique.

Cependant, en raisonnant même sur le taux le plus faible, celui de 12,6 p. 100, quelle serait la part des impôts de consommation dans le budget d'une famille de quatre personnes ?

Au lieu d'en faire le calcul relativement au budget-type du 25 mai 1950 (commission supérieure des conventions collectives) revalorisé, nous nous bornerons à prendre comme base de comparaison le budget indiciel de l'U. N. A. F. Sans que celui-ci doive être utilisé pour d'autres fins, sans avoir été dûment interprété, on peut retenir qu'il s'élève, à la mi-novembre, à 54.000 francs, pour les besoins d'un foyer de quatre personnes. En décomposant ce budget suivant les coefficients habituels, on arrive à des dépenses par enfant d'âge moyen s'élevant à 10.000 francs par mois, et, pour la mère, à 14.000 francs.

Il résulte de ces chiffres que le trop perçu fiscal sur les dépenses élémentaires des personnes à charges dénuées d'activité professionnelle et de ressources individuelles, s'élève, au bas mot, à 1.260 francs par mois et par enfant et à 1.760 francs, pour la mère, soit, au minimum, à 8.060 francs, pour une famille de cinq enfants, dans laquelle la mère n'apporte pas un second revenu professionnel au foyer.

D'après la situation actuelle de la population française, si le nombre des enfants de zéro à seize ans inclus s'élève à 10.860.000, il en résulte que le montant des impôts de consommation prélevés sur les dépenses afférentes à ceux-ci, au niveau de conditions d'existence correspondant à celles du manœuvre de la région parisienne, effectuant 44 heures, payées au salaire horaire minimum garanti, s'élève à 13.683 millions par mois, soit un montant annuel d'imposition théorique de 164 milliards, en ne faisant entrer en ligne de compte que les enfants et sans tenir compte des dépenses, au titre des mères.

Il s'agit là des impôts de consommation qui seraient supportés par l'ensemble des familles au niveau de besoins élémentaires, si ces besoins élémentaires étaient couverts dans tous les cas. Le problème qui se pose est que, précisément, ils ne le sont pas: un très grand nombre de foyers demeurent très en-dessous du niveau de vie considéré comme incompressible.

Si le recours à la ristourne compensatrice apparaît comme indéniablement fondé, dans le cas où les dépenses sont effectuées et où la retenue fiscale est opérée, en est-il de même dans le cas où le foyer demeure au-dessous du niveau de vie incompressible ? Dans ce cas, il ne s'agit pas, en effet, d'un remboursement d'un trop-perçu effectif. Y a-t-il matière, néanmoins, à appliquer la ristourne ? Celle-ci a pu être définie également comme un rachat forfaitaire de l'injustice fiscale qui entraîne inévitablement à la base le recours à l'impôt de consommation comme moyen d'alimenter, sur une vaste échelle, les dépenses publiques.

Dès lors qu'il s'agit d'un forfait, il n'y a pas lieu de rechercher si chaque ayant droit n'a pas rempli individuellement des conditions définies, mais si l'ensemble des contribuables est effectivement soumis aux conditions générales déterminant l'injustice visée.

D'autre part, les efforts entrepris en vue de porter les prestations familiales à un niveau plus en rapport avec le coût de la vie et les charges effectives des budgets familiaux conduisent à constater la difficulté de progresser de façon substantielle et rapide dans la voie des ressources de provenance professionnelle et interprofessionnelle. La volonté de mettre fin à la régression, puis à la stagnation, des prestations familiales a conduit différentes organisations à mettre en cause une répartition meilleure du revenu national.

Dans cette orientation, et à moins que l'on ne veuille aboutir à une formule de pur et simple nivellement, qui tendrait à être un nivellement par le bas, avec ses effets de désagrégation sociale — quel meilleur correctif serait-il possible d'apporter dans la répartition du revenu national, que celui qui consisterait, vis-à-vis des familles les plus économiquement faibles, à leur verser l'intégralité d'une ristourne correspondant à des impôts qu'en effet, elles n'auraient manqué de supporter intégralement qu'en raison même de leur faiblesse économique ?

N'y a-t-il pas quelque chose d'anormal à ce qu'entre les besoins élémentaires d'un foyer et leur satisfaction, s'interpose un impôt invisible, mais non moins lourd, de telle sorte que l'Etat, qui respecte un certain minimum vital en matière d'impôts directs, en arrive à lever sans discrimination un tribut sur la satisfaction des besoins vitaux, lorsqu'il s'agit d'impôts de consommation. Le système même de la fiscalité indirecte, si critiquable, en raison de cette incidence antisociale, ne se justifie que dans la mesure où celle-ci sera neutralisée, ce qui est techniquement possible et, dès lors, indispensable.

Le recours au remboursement forfaitaire du trop perçu d'impôts indirects apparaît comme le moyen technique propre à traduire dans les faits les vœux exprimés, à la fois par les associations de familles, d'une part et par les organisations professionnelles, tant de salariés que de l'artisanat urbain ou rural et de l'agriculture, d'autre part.

On doit ajouter qu'en pratique, les avantages économiques qui résulteraient d'un apport de ressources dans les budgets familiaux, au titre de la ristourne de trop-perçu, seraient les mêmes que ceux d'un relèvement de même importance des prestations familiales proprement dites.

Ils s'en distinguent en ceci que les allocations familiales conservent alors leur caractère mutualiste, professionnel et interprofessionnel, et que, si une ressource complémentaire est créée conformément à des vœux convergents qui se sont exprimés notamment à la commission supérieure des allocations familiales, cette ressource complémentaire ne vient en rien dénaturer le caractère même des prestations, salaires indirects ou revenus de compensation. Ainsi, leur autonomie de gestion peut demeurer entière sur un plan et dans un esprit mutualiste constituant, pour les allocataires des différents régimes, une garantie à laquelle ils sont, à bon droit, attachés.

TABLEAU A

**Situation des allocataires salariés.**

Niveau de couverture des besoins des personnes à charge relativement au niveau de vie du salarié isolé gagnant 20.000 F par mois (région parisienne).

Ressources: prestations actuelles (base 17.250 F).

| | BESOIN des personnes à charge. | RESSOURCES (Prestations). | DIFFÉRENCE (Déficit ou marge de privations). |
|---|---|---|---|
| Familles 2 enfants: | | | |
| Les enfants seuls (deux salaires). | 20.000 | 4.385 | 15.615 |
| Les enfants et la mère (un seul salaire) | 34.000 | 11.285 | 22.715 |
| Familles 3 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 30.000 | 11.000 | 19.000 |
| Les enfants et la mère | 44.000 | 19.625 | 24.375 |
| Familles 4 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 40.000 | 17.610 | 22.390 |
| Les enfants et la mère | 54.000 | 26.235 | 27.760 |
| Familles 5 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 50.000 | 24.225 | 25.775 |
| Les enfants et la mère | 64.000 | 32.850 | 31.150 |
| Familles 6 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 60.000 | 30.835 | 29.165 |
| Les enfants et la mère | 74.000 | 39.460 | 34.540 |
| Familles 7 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 70.000 | 37.450 | 32.550 |
| Les enfants et la mère | 84.000 | 46.075 | 37.925 |
| Familles 8 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 80.000 | 44.060 | 35.940 |
| Les enfants et la mère | 94.000 | 52.685 | 41.315 |

TABLEAU B

**Situation des allocations non salariés.**

Niveau de couverture des besoins des personnes à charge relativement au niveau de vie du salarié isolé gagnant 17.000 F par mois (région parisienne).

Ressources: prestations actuelles (base 17.250 F).

| | BESOIN des personnes à charge | RESSOURCES (Prestations). | DIFFÉRENCE (Déficit ou marge de privations). |
|---|---|---|---|
| Famille 2 enfants: | | | |
| Deux salaires | 17.300 | 4.835 | 12.915 |
| Les enfants et la mère (un seul salaire) | 29.410 | 11.285 | 18.125 |
| Famille 3 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 25.950 | 11.000 | 14.950 |
| Les enfants et la mère | 38.060 | 19.625 | 18.435 |
| Famille 4 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 34.600 | 17.610 | 16.990 |
| Les enfants et la mère | 46.710 | 26.235 | 20.475 |
| Famille 5 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 43.250 | 24.225 | 19.025 |
| Les enfants et la mère | 55.360 | 32.850 | 22.510 |
| Famille 6 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 51.900 | 30.835 | 21.065 |
| Les enfants et la mère | 64.010 | 39.460 | 24.550 |
| Famille 7 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 60.550 | 37.450 | 23.100 |
| Les enfants et la mère | 72.660 | 46.075 | 26.585 |
| Famille 8 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 69.200 | 44.060 | 25.140 |
| Les enfants et la mère | 81.310 | 52.685 | 28.625 |

TABLEAU C

**Situation des allocataires non salariés.**

Niveau de couverture des besoins des personnes à charge relativement au niveau de vie du salarié isolé gagnant 20.000 F par mois (région parisienne).

Ressources: prestations actuelles (base 15.180 F).

| | BESOIN des personnes à charge | RESSOURCES (Prestations). | DIFFÉRENCE (Déficit ou marge de privations). |
|---|---|---|---|
| Familles 2 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 20.000 | 3.036 | 16.964 |
| Familles 3 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 30.000 | 7.590 | 22.410 |
| Les enfants et la mère | 44.000 | 7.590 | 36.410 |
| Familles 4 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 40.000 | 12.144 | 27.856 |
| Les enfants et la mère | 54.000 | 12.144 | 41.856 |
| Familles 5 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 50.000 | 16.698 | 33.302 |
| Les enfants et la mère | 64.000 | 16.698 | 47.302 |
| Familles 6 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 60.000 | 21.252 | 38.748 |
| Les enfants et la mère | 74.000 | 21.252 | 52.748 |

TABLEAU D

**Situation des allocataires non salariés.**

Niveau de couverture des besoins des personnes à charge relativement au niveau de vie du salarié isolé gagnant 17.300 F par mois (région parisienne)).

Ressources: prestations actuelles (base 15.180 F).

| | BESOIN des personnes à charge | RESSOURCES (Prestations). | DIFFÉRENCE (Déficit ou marge de privations). |
|---|---|---|---|
| Famille 2 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 17.300 | 3.036 | 14.264 |
| Famille 3 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 25.950 | 7.590 | 18.360 |
| Les enfants et la mère | 38.060 | 7.590 | 30.470 |
| Famille 4 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 34.600 | 12.144 | 22.456 |
| Les enfants et la mère | 46.710 | 12.144 | 34.566 |
| Famille 5 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 43.250 | 16.698 | 26.552 |
| Les enfants et la mère | 55.360 | 16.698 | 38.662 |
| Famille 6 enfants: | | | |
| Les enfants seuls | 51.900 | 21.252 | 30.648 |
| Les enfants et la mère | 64.010 | 21.252 | 42.758 |

TABLEAU I

A/20.000.

Déficit entraîné dans les budgets familiaux par l'écart entre les prestations familiales et les besoins des personnes à charge sur la base de besoins mensuels individuels évalués à 20.000 F (salariés du régime général).

| | COEFFICIENT de consommation (2) | BESOINS en espèces. (3) | RESSOURCES (prestations). (4) | DIFFÉRENCE déficit par foyer. (5) | EFFECTIF des foyers dans cette situation. (6) | DÉFICIT mensuel pour l'ensemble des foyers. (7) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Deux enfants | 100 | 20.000 | 4.385 | 15.615 × | 573.453 = | 8.954.468.595 |
| Mères de deux enfants | 70 | 14.000 | 6.900 | 7.100 | 520.482 | 3.695.422.200 |
| Trois enfants | 150 | 30.000 | 11.000 | 19.000 | 253.497 | 4.816.443.000 |
| Mères de trois enfants | 70 | 14.000 | 8.625 | 5.375 | 233.312 | 1.254.052.000 |
| Quatre enfants | 200 | 40.000 | 17.610 | 22.390 | 106.433 | 2.385.034.870 |
| Mères de quatre enfants | 70 | 14.000 | 8.625 | 5.375 | 100.502 | 540.198.250 |
| Cinq enfants | 250 | 50.000 | 24.225 | 25.775 | 46.938 | 1.209.826.950 |
| Mères de cinq enfants | 70 | 14.000 | 8.625 | 5.375 | 46.556 | 250.238.500 |
| Six enfants | 300 | 60.000 | 30.835 | 29.165 | 22.121 | 645.158.915 |
| Mères de six enfants | 70 | | | 5.375 | 21.528 | 115.713.000 |
| Sept enfants | 350 | 70.000 | 37.450 | 32.550 | 10.874 | 353.948.700 |
| Mères de sept enfants | 70 | | | 5.375 | 10.831 | 58.216.625 |
| Huit enfants et plus | 400 | 80.000 | 44.060 | 35.940 | 8.363 | 300.366.222 |
| Mères de huit enfants et plus | 70 | | | 5.375 | 8.303 | 44.628.625 |
| Total mensuel | | | | | | 24.621.916.500 |
| Total mensuel × 12 (total annuel) | | | | | | 295.462.998.000 |

TABLEAU II

A/17.300.

Déficit entraîné dans les budgets familiaux par l'écart entre les prestations familiales et les besoins des personnes à charge sur la base de besoins mensuels individuels évalués à 17.300 F (salariés du régime général).

| | COEFFICIENT de consommation. (2) | BESOINS en espèces. (3) | RESSOURCES (prestations). (4) | DIFFÉRENCE déficit par foyer. (5) | EFFECTIF des foyers dans cette situation. (6) | DÉFICIT mensuel pour l'ensemble des foyers. (7) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Deux enfants | 100 | 17.300 | 4.385 | 12.915 | 573.453 | 7.406.145.495 |
| Mères de deux enfants | 70 | 12.110 | 6.900 | 5.210 | 520.482 | 2.711.711.220 |
| Trois enfants | 150 | 25.950 | 11.000 | 14.950 | 253.497 | 3.789.780.150 |
| Mères de trois enfants | 70 | 12.110 | 8.625 | 3.485 | 233.312 | 813.092.320 |
| Quatre enfants | 200 | 34.600 | 17.610 | 16.990 | 106.433 | 1.808.296.670 |
| Mères de quatre enfants | 70 | 12.110 | 8.625 | 3.485 | 100.502 | 350.249.470 |
| Cinq enfants | 250 | 43.250 | 24.225 | 19.025 | 46.938 | 892.995.450 |
| Mères de cinq enfants | 70 | 12.110 | 8.625 | 3.485 | 46.556 | 162.247.660 |
| Six enfants | 300 | 51.900 | 30.835 | 21.065 | 22.121 | 465.978.865 |
| Mères de six enfants | 70 | 12.110 | 8.625 | 3.485 | 21.580 | + 75.206.300 |
| Sept enfants | 350 | 60.550 | 37.450 | 23.100 | 10.874 | 251.189.400 |
| Mères de sept enfants | 70 | 12.110 | 8.625 | 3.485 | 10.831 | + 37.746.035 |
| Huit enfants et plus | 400 | 69.200 | 44.060 | 25.140 | 8.363 | 210.245.820 |
| Mères de huit enfants et plus | 70 | 12.110 | 8.625 | 3.485 | 8.303 | + 28.935.955 |
| Total mensuel | | | | | | 19.003.820.810 |
| Total annuel | | | | | | 228.045.849.720 |

# ANNEXE II

## SCRUTIN N° 1

*Sur l'amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T., tendant au relèvement du salaire minimum interprofessionnel garanti, pour augmenter les ressources familiales.*

Nombre de votants ..... 148
Ont voté pour ..... 35
Ont voté contre ..... 66
Se sont abstenus ..... 47

*Le Conseil économique n'a pas adopté.*

**Ont voté pour** (35).

Groupe de l'agriculture. — MM. Gourlot (C.G.T.-F.O.). Rjus (C.G.T.).

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Philip, Soula.

Groupe des travailleurs:

C.G.T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quère, Leroy (André), Marion, Montjauvis, Racamond, Ruiz.

C.G.T.-F.O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

Groupe de l'Union française. — MM. Monthé, N'Gom (C.G.T.), Sar (C.G.T.-F.O.)

**Ont voté contre** (66).

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Denoyès, des Courtils, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Genin, Guellati, Jahan, Jaubert, Haniquaut (C.F.T.C.), Lepicard, Lequertier, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Hereil, Lutfalla.

Groupe de la pensée française. — M. Dumontier.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Groupe des travailleurs:

C.G.C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.

C.F.T.C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Esperet, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mme Tribolati, MM. Vansieleghem, Willame.

C.T. intel. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C.G.C.), Delavignette, Graeve, Jourdain, Lawrence, Tidjani (C.F.T.C.).

**Se sont abstenus** (47).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Montfajon, Ramarony.

Groupe de l'artisanat — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dailand, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), Mabit, Noddings, Pasquet, Mme Picard.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de la pensée française. — MM. May, Roche.

## SCRUTIN N° 2

*Sur l'ensemble de la proposition de résolution relative au problème des prestations familiales.*

Nombre de votants ..... 146
Ont voté pour ..... 106
Ont voté contre ..... 35
Se sont abstenus ..... 5

*Le Conseil économique a adopté.*

**Ont voté pour** (106).

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Denoyés, des Courtils, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Gourlot (C. G. T.-F. O.), Guellati, Jahan, Jaubert, Haniquaut (C. F. T. C.), Lamour, Lepicard, Lequertier, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Rius (C. G. T.), Romin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), Mabit, Noddings, Pasquet, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux, Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Bour.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, May, Philip, Roche, Soula.

Groupe des sinistrés. — M Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre.

C. F. T C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansieleghem, Willame.

C. G T. — M Bouchaud, Mme Brisset, MM Brouard, Duret, Frischmann, Furts, Le Brun, Le Quéré, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz

C. G. T.-F. O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

C. T. Intel. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Delavignette, Lawrence, Monthé, N'Gom (C. G. T.), Sar (C. G. T.-F. O.), Tidjani (C. F. T. C.).

**Ont voté contre** (35).

Groupe des activités diverses. — M. Ramarony.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Pisson, Ricard, Troché, Waendendries.

**Se sont abstenus** (5).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe de l'Union française. — M. Graeve.

# AMÉNAGEMENT DES DROITS DE MUTATION A TITRE GRATUIT

## ETUDE DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI RELATIVES A L'AMENAGEMENT DES DROITS DE MUTATION A TITRE GRATUIT

*(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même, en application des articles 1er et 2 de sa loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 25 de son règlement intérieur.)*

1° Rapport présenté au nom du Conseil économique par M. J.-F. Compeyrot (1).

Au cours de sa séance du 8 novembre 1951, le Conseil économique s'est saisi, à la demande de M. Waendendries, des diverses propositions de loi relatives à l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit et les a renvoyées à l'examen de sa commission des finances, du crédit et de la fiscalité.

Les propositions de loi relatives à l'aménagement des droits de mutation sont les suivantes:

Propositions de loi nos 68 (Assemblée nationale) et 443 (Conseil de la République), tendant à supprimer les droits de succession entre époux et en ligne directe, pour tous les biens participant à la production agricole;

Propositions de loi nos 126 et 126 *bis*, tendant à supprimer les droits de mutation à titre gratuit sur les successions en ligne directe et entre époux, inférieures à 4 millions de francs;

Proposition de loi n° 187, tendant à exonérer les intérêts des livrets de caisses d'épargne de la surtaxe progressive et le montant des livrets des droits de mutation par décès;

Proposition de loi n° 238, tendant à la suppression des droits de mutation en ligne directe et entre époux;

Proposition de loi n° 378, tendant à modifier l'article 787 du code général des impôts relatif aux droits de succession dûs par le conjoint survivant;

Proposition de loi n° 456, tendant à relever à 3 millions de francs le plafond d'exonération des droits de soulte et de retour, quand il y a partage ou donation partage d'une petite propriété (art. 710 du code général des impôts);

Proposition de loi n° 467, tendant à modifier le régime fiscal des mutations à titre gratuit;

Proposition de loi n° 629, tendant à l'allégement et à la simplification du régime fiscal des successions et donations;

Proposition de loi n° 788, tendant à modifier l'article 3 de la loi n° 49-1049 du 2 août 1949, relative à la saisie arrêt et à la cessation de rémunération;

Proposition de loi n° 805, tendant à abroger les droits de succession en ligne directe et entre époux;

Proposition de loi n° 810, tendant à supprimer les droits afférents à la succession de tout bien foncier et de ses annexes agricoles, ainsi que les droits de mutation, sous condition que ces derniers aient pour objet une opération favorable à la marche de l'exploitation agricole;

Proposition de loi n° 840, tendant à la suppression des droits de succession en ligne directe et entre époux;

Proposition de loi n° 847, tendant à alléger le régime fiscal des mutations et donations;

Proposition de loi n° 940, tendant à supprimer les droits de succession entre époux et en ligne directe pour l'habitation familiale et les fonds d'exploitation agricole, artisanaux ou commerciaux à caractère familial;

Proposition de loi n° 1100, tendant à exonérer des droits de succession les frères et sœurs, au même titre que les ascendants et les descendants directs des Français morts pour la France sur un territoire extérieur à la métropole (modification de l'article 123 du code de l'enregistrement);

Proposition de loi n° 1223, tendant à accorder un abattement de 5 millions pour le calcul des droits de succession en ligne directe et entre époux;

Proposition de loi n° 1224, tendant à la suppression des droits de succession en ligne directe et entre époux;

Proposition de loi n° 1602, tendant à l'allégement des droits de mutation en matière des successions en ligne directe et entre époux.

Il convient enfin de signaler les dispositions relatives à l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit contenues dans le projet de loi n° 1935 portant réformes, dégrèvements et dispositions fiscales, en vue de l'équilibre du budget de 1952.

Avant d'examiner en détail les dispositions contenues dans ces projets ou propositions, la commission des finances, du crédit et de la fiscalité du Conseil économique, à laquelle le bureau avait renvoyé l'étude de la question, aurait vivement souhaité procéder à l'audition de M. le directeur général des impôts.

N'ayant pu obtenir cette audition et mise, de ce fait, en présence de l'alternative suivante: ou bien suspendre ses travaux, jusqu'à ce que ce fonctionnaire soit autorisé à venir au Conseil exposer le point de vue de son ministre, ou bien continuer ses travaux et formuler, dans les plus brefs délais, un avis, aux termes duquel seraient exprimées au Parlement et au Gouvernement les opinions des grandes catégories économiques et sociales représentées au Conseil, la commission avait estimé qu'il était du rôle du Conseil de ne pas attendre que les décisions du Gouvernement aient été prises, pour faire connaître son avis.

Le présent rapport comprendra quatre parties:

Les deux premières auront pour objet de présenter les observations qui ont servi à fonder l'opinion des membres du Conseil, ainsi qu'à motiver l'avis que ceux-ci ont été conduits à émettre.

C'est qu'en effet la question des droits de mutation à titre gratuit peut être comprise de deux façons, selon que l'on met plus spécialement l'accent sur son incidence économique ou selon que l'on considère son incidence fiscale, au sens étroit du mot.

Encore qu'il ne faille pas négliger l'importance de la seconde incidence qui, au reste, ne manque pas d'avoir des relations avec la première, la majorité du Conseil a voulu axer son étude autour de préoccupations plus larges que celles de la fiscalité, au sens strict, et d'élever le débat sur le terrain économique et social.

Aussi bien, la première partie de ce rapport traitera des fondements juridiques des droits qui affectent les mutations à titre gratuit, pour en dégager les principes généraux de la taxation du capital investi et permettre, par la suite, d'apprécier l' « efficience » réelle et actuelle de cette fiscalité.

Quant à la seconde partie, elle concerne plus particulièrement les incidences économiques des droits sur les mutations à titre gratuit, en tenant compte du souci prépondérant, qui s'est révélé au sein du Conseil, d'envisager toute réforme du point de vue des incidences plus particulièrement sociales.

Les deux autres parties sont relatives, pour l'une, à l'analyse des dispositions contenues dans les propositions de loi, ainsi qu'à l'étude des pertes de recettes budgétaires que comporterait leur adoption et, pour l'autre, à la synthèse des opinions exprimées par la majorité et la minorité.

(1) Le compte rendu des délibérations du Conseil économique sur cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 24 du 20 décembre 1951.

## PREMIERE PARTIE

### Les fondements juridiques des droits sur les mutations à titre gratuit.

Il paraît, tout d'abord, indispensable de rappeler que le droit fiscal français, en matière de succession, est essentiellement fondé *sur la limitation de la souveraineté par le droit naturel de propriété reconnu formellement à l'individu.*

De là, résultent des différences profondes de principe entre notre droit fiscal, en matière de succession, et celui des pays étrangers, où il est un droit régalien d'origine féodale, encore que ce droit ait bien pu, à l'occasion, servir d'exemple technique.

C'est ainsi que, conformément au droit de la couronne d'Angleterre, John Stuart Mill a pu écrire, au dix-neuvième siècle: « Quand, par une tolérance peut-être coupable, l'Etat autorise l'entrée en possession des héritiers, il est fondé à se faire largement payer sa toléérance ». Cinquante ans plus tard, en 1894, sir William Harcourt, chancelier de l'Echiquier, a encore déclaré aux communes, au moment où il proposait l'augmentation des tarifs sur les successions: « Le droit de l'Etat à une quote-part du patrimoine héréditaire est antérieur à celui des autres intéressés ».

On se trouvait évidemment en présence d'une déduction logique de ce principe que la souveraineté britannique a seulement donné autorité à l'individu sur les biens terrestres, de son vivant. Ceci explique certaines anomalies fiscales (1) concernant les biens (nobles), qui sont compris comme une délégation héréditaire de la souveraineté.

Il s'ensuit — ce qui est bien plus important — que le régime fiscal des donations en Angleterre n'a rien de commun avec celui des droits de succession.

Il convient de reconnaître qu'en France, nonobstant la Déclaration des droits de l'homme, les préparateurs du code civil n'ont émis que des idées assez équivoques en matière de propriété des héritages et même il faut convenir que, depuis lors, les avis des juristes et ceux des économistes ont encore été assez partagés.

En fait, la dévolution naturelle des biens après décès se justifie, dans notre pays, par le droit incontestable d'un vivant d'aliéner son bien et par le fait que ce n'est pas en tant que mort, mais en tant que vivant, que l'individu a constitué sa propriété, aux fins d'une transmission qu'il n'ignore pas (qu'il y ait ou non testament) et à laquelle il ne manque, pour être parfaite, que le retard de l'acceptation du donataire, jusqu'à l'entrée en jouissance.

Au surplus, il se trouve surtout que l'argument social qui a été souvent invoqué contre l'héritage, notamment par les saint-simoniens, à savoir la consolidation des oisifs dans la société, se retournerait aujourd'hui en faveur de l'héritage, selon le mot de Thiers qui, à l'occasion d'un projet de relèvement des droits de succession, en 1872, déclarait: « *Ce serait une fâcheuse manière de s'y prendre, pour n'avoir pas d'oisifs en ce monde, que d'ôter aux pères de famille la principale raison qui les porte à travailler et à gagner!* » On serait, dès lors, assez fondé à conclure qu'en France, la légitimité de l'héritage ne fait plus question pour la ligne directe et entre époux. En revanche, la question reste plus ou moins ouverte, selon la probabilité des autres dévolutions.

Il convient donc de se garder de toute confusion entre le fondement juridique de « l'Estat Duty » britannique, par exemple, qui est une redevance établie sur la masse des biens théoriquement vacants par décès, afin d'obtenir du Souverain leur attribution aux héritiers et nos droits de mutation, qui s'analysent, quant à eux, comme un système général d'imposition du capital, comprenant un impôt personnel progressif, perçu à l'occasion de l'envoi en possession à titre gratuit, assorti de différents impôts réels, qui sont perçus à l'occasion de toutes mutations de biens à titre onéreux et sont, dès lors, payables par le nouveau possesseur.

La progressivité de l'impôt personnel a été introduite dans ce système d'imposition du capital en 1901.

Du point de vue objectif et théorique, il s'agissait de faciliter à l'individu l'exercice du droit naturel de propriété, qui caractérise la citoyenneté française. En effet, la diffusion de la propriété est plus qu'une politique. Elle constitue un élément fondamental de la philosophie de la démocratie, surtout depuis la théorie déterministe de la concentration du capital de Karl Marx. Il en résulte que la progressivité, en la matière fiscale considérée, se justifie par le souci de remettre sans cesse des biens en circulation et de s'opposer à la tendance concentrationnaire de la fortune.

(1) Dont les traces subsistent également dans la législation scandinave.

Le caractère spécifiquement successoral des droits de mutation entre vifs se manifeste avec plus d'évidence dans l'application d'une échelle de tarifs d'autant plus élevés que la probabilité de la dévolution des biens diminue avec l'éloignement du degré de parenté.

Mais, dès maintenant, il convient de rappeler que, s'agissant d'impôt sur le capital, il y a lieu de distinguer entre l'impôt permanent, qui prend le capital comme fondement de l'assiette, mais qui doit être payé par le revenu de celui-ci, et, par conséquent, ne peut dépasser les limites de ce dernier, et l'impôt extraordinaire qui ampute une partie du capital. *Dans ce dernier cas, le problème technique est celui de la mobilisation de cet impôt.*

Confirmant la théorie, de nombreuses expériences (Reichsnotopfer, système Hégédus en Hongrie, danina polonaise, etc.) ont démontré que la difficulté technique de l'opération résidant dans la mobilisation de l'impôt, on aboutit pratiquement à une inflation de monnaie ou de crédit.

L'impôt de solidarité en France n'a échappé, en apparence, à cette difficulté qu'à raison des réserves monétaires en espèces ou en comptes en banque que l'inflation de guerre avait mises à la disposition des assujettis. Autrement dit, l'impôt de solidarité, par suite des circonstances exceptionnelles dans lesquelles il a été établi, aurait pu servir à un assainissement monétaire, par remboursement à la Banque de France, s'il n'avait constitué une recette budgétaire destinée à remettre en circulation, pour la consommation, les disponibilités retirées aux contribuables.

L'impôt sur le capital, à l'occasion des successions, offre évidemment le double avantage d'apparaître comme une ressource permanente du budget et d'échelonner le problème de la mobilisation. Toutefois, comme nous allons le voir, il ne le supprime pas.

## DEUXIEME PARTIE

### Les incidences économiques des droits sur les mutations à titre gratuit.

En présence d'une crise sévère et sans précédent des investissement de l'épargne individuelle dans l'économie générale, il est fatal que se soit posée la question de remanier notre système d'imposition du capital.

De nombreuses lois ont été déjà votées, qui ont tendu à réduire, voir à supprimer les droits sur les mutations à titre onéreux.

Il est, en effet, apparu qu'en dépit du principe que les taxes réelles sont payables par le nouveau possesseur, il arrive qu'en fait, *ces taxes déprécient de façon permanente la valeur du capital.*

La critique fondamentale que l'on doit adresser à l'impôt personnel progressif est d'être un agent irrésistible de déconsolidation et d'avilissement des biens.

Il tombe, bien entendu, sous le sens que la combinaison des droits de succession et de l'impôt général sur le revenu place très vite les assujettis dans l'impossibilité de reconstituer le capital amputé, au moyen de l'investissement des revenus du capital conservé.

A cela, no pourrait répondre que le but du législateur a précisément été d'empêcher la concentration des fortunes.

Il n'empêche que la critique deviendra irréfutable, si l'on passe du point de vue particulier à la considération de la part du revenu national consacrée à l'investissement.

En effet, pour un investissement net par l'épargne du public dans l'économie générale, de l'ordre de grandeur miximum de 150 milliards par an, un prélèvement fiscal de l'ordre de 30 milliards, au titre des droits sur les mutations gratuites, signifie qu'avant de s'investir dans des créations économiques nouvelles, l'épargne disponible a dû consacrer, sur les divers marchés des capitaux, environ le cinquième de ses possibilités à reprendre des biens mis en vente, pour cause de successions.

De cette constatation, on est conduit à remarquer qu'en premier lieu, sont affectés les investissements en valeurs mobilières et la tenue de la Bourse.

C'est qu'en effet, lorsqu'il s'agit de liquidations de droits de succession, les valeurs mobilières sont des biens offerts sur le marché, de préférence à tous autres. En particulier, en ce qui concerne les droits payés sur les biens agricoles, il est de notoriété que le paysan vendra naturellement le pécule qui fut constitué, le plus souvent, en obligations ou en rentes d'Etat, afin d'éviter que la terre ne soit vendue, mais c'est alors le moment où, pratiquement, il s'apercevra de la dépréciation du capital obligataire, par rapport au nominal, le prix de vente ne représentant plus le montant des économies qui ont été placées.

Il en résulte de cette réaction psychologique extrêmement forte dans les milieux agricoles contre les valeurs mobilières, qui est indiscutablement une des causes profondes de la crise des investissements dans l'économie générale.

Que l'Etat, un beau jour, mis en possession de quelque dix milliards en actions des sociétés soumises à l'impôt de solidarité ait renoncé à les réaliser en Bourse, de peur d'effondrer les cours, qu'il ait alors préféré les mobiliser, par le moyen d'une société nationale d'investissement, témoigne de la gravité des conséquences qui ne manquent pas de résulter de l'immense liquidation de biens sur les différents marchés de capitaux, spécialement financiers, qui a lieu, au titre des droits de mutation.

En outre, il convient de noter que si, dans l'ensemble des déclarations de succession (année 1949), les immeubles représentent 54 p. 100 et les valeurs mobilières 18 p. 100 de la valeur totale des biens, le pourcentage de ces dernières est de 69,3 p. 100 dans les patrimoines compris entre 20 et 50 millions et de 73 p. 100 dans les patrimoines supérieurs à 50 millions, correspondant aux perceptions fiscales les plus élevées.

Bref, pratiquement, le marché financier « fait les frais » des droits de succession et cette fiscalité est un facteur indiscutable de dépression des cours.

On pourrait cependant se demander si, quel que soit le caractère anti-économique — tant matériel que psychologique — des droits de mutation à titre gratuit, celui-ci est compensé par les résultats budgétaires et sociaux de cet élément de notre fiscalité ?

### A. — *Les droits sur les mutations à titre gratuit du point de vue fiscal.*

En ce qui concerne le rendement, notre impôt personnel progressif sur le capital représentait, en moyenne, de 1889 à 1914, 6,8 p. 100 des recettes budgétaires.

Malgré l'accroissement considérable des taux de 1920 à 1938, ils ne représentaient, à cette dernière date, que 4,7 p. 100 du budget et le rendement est tombé, en moyenne, durant les cinq dernières années, à 1,78 p. 100 des produits budgétaires.

On peut, évidemment, se demander si cette diminution de pourcentage n'a pas eu pour cause essentielle l'accroissement des recettes provenant d'autres sources. A cette question, il est facile de répondre par la négative, pour la bonne raison que la valeur de l'annuité successorale, en 1948, ressort à 820 millions de francs germinal (81.898 millions de francs actuels), contre 5.532 millions en 1913. Le rapport de ces deux chiffres, en francs germinal, indique que, si l'annuité successorale était actuellement équivalente à celle de 1913, le pourcentage des droits de succession dans les recettes budgétaires serait plus élevé qu'en 1913.

La comparaison avec le budget britannique est utile, pour bien définir le problème de l'annuité successorale.

En Angleterre, les droits de succession, qui représentaient, en 1937, sensiblement 10 p. 100 des revenus publics ordinaires, sont tombés à 4,4 p. 100, en 1948. Or, l'annuité successorale, qui était d'environ 30 millions, en 1910, soit 600 millions de livres actuelles, après avoir fléchi à 550 millions en 1940, est remontée, en 1947, à 656 millions. Par conséquent, le fléchissement du pourcentage des droits de succession dans les revenus ordinaires de l'Echiquier, est essentiellement imputable à l'accroissement des autres espèces de revenus publics.

A quoi peut-on attribuer l'effondrement de l'annuité successorale en France ?

Il y a des raisons péremptoires, complètement étrangères à la fiscalité.

Ce sont les destructions immobilières des deux guerres et le vieillissement immobilier, les accroissements du patrimoine immobilier des collectivités publiques, semi-publiques et privées, au détriment de la propriété des personnes physiques, la diminution en valeur relative des créances diverses, à raison de la dépréciation monétaire, etc.

Mais il y a aussi des raisons, auxquelles la fiscalité participe plus ou moins.

Déjà, dans l'énumération précédente, nous avons mentionné l'accroissement du patrimoine des collectivités privées, parmi lesquelles on peut citer les sociétés de famille.

Ce n'est pas que l'on doive attribuer exclusivement, ou essentiellement, le développement des sociétés de famille à une préoccupation d'évasion fiscale, car ce développement résulte, le plus souvent, de l'impossibilité des cessions directes d'affaires entre père et fils, en raison notamment des difficultés de plus en plus grandes de financement. Il n'empêche que la fiscalité n'y est pas complètement étrangère.

Bien plus grave et bien plus certaine, pour les raisons que nous venons d'exposer et pour celles qui vont suivre, est la cause fiscale dans le retard des valeurs mobilières, et même de la terre, à suivre l'appréciation des biens oisifs et, en particulier, de l'or.

En fait, ce n'est pas seulement en tant que facteur direct d'amputation qu'agit la fiscalité contre la valorisation des biens productifs, par rapport à celle des biens oisifs et de l'or. C'est peut-être encore plus par l'évasion fiscale de ces derniers. Celle-ci constitue un manque à gagner pour le Trésor, mais surtout, elle confère une sorte de prime, qui s'ajoute à la valeur intrinsèque des biens oisifs, spécialement à l'or, au détriment de la valeur subjective des biens productifs, en fonction de leur rentabilité.

Si l'on évalue, avec quelque optimisme, à 4.000 tonnes la quantité d'or existant en France, l'évasion fiscale prive, d'une part, l'annuité successorale de la valeur de 200 tonnes d'or, soit 120 milliards, au prix de 620.000 F le kilog, ce qui correspond sensiblement à l'équivalent des successions déclarées. D'autre part, dans la différence entre le prix théorique de l'or, 394.000 F le kilog sur la base taxée internationalement de 35 $ l'once et le cours du marché français de 620.000 F, se retrouve la prime variable d'assurance contre le risque monétaire et la prime fixe d'assurance contre la taxation du capital. Il n'est pas téméraire, d'après le prix de la terre, de fixer celle-ci à 25 p. 100.

Toutefois, si l'on pouvait raisonner sur le prix de $ 35 l'once d'or, comme étant réellement l'étalon de valeur des biens et marchandises dans le monde, on serait fondé à dire qu'en France, il n'y a pas une appréciation de l'or, par rapport aux biens rentables à raison de l'évasion de l'or aux droits de succession et autres impôts, mais qu'au contraire il y a une dépréciation des biens productifs, par le seul fait que l'or échappe aux droits de succession et à bien d'autres charges du capital investi, et que sa masse dans la propriété individuelle française est aussi importante que celle des biens rentables imposés.

On doit, en conséquence, arriver à cette conclusion que, s'il s'agit de rendre aux investissements productifs leur attraction sur l'épargne par une rentabilité justifiant les équivalences anciennes entre les biens productifs et les biens oisifs, bien d'autres facteurs que les facteurs fiscaux sont à considérer, mais il n'en reste pas moins vrai que le système de taxation du capital, qui contribue, *ipso facto*, à déprécier les biens productifs, et dont le rendement fléchit en conséquence, tout en présentant des lacunes d'assiette impossibles à corriger, en faveur des biens improductifs, est à la fois économiquement et moralement condamnable.

### B. — *Les droits sur les mutations à titre gratuit, du point de vue social.*

Au sein des conditions monétaires, qui ont bouleversé les patrimoines depuis soixante ans, l'impôt progressif sur le capital a-t-il résolu le problème de la diffusion de la fortune ?

Prenons pour base un nombre total de décès de 660.000 par an, sensiblement le même en 1913 et en 1936; on déduira 90.000 décès de jeunes gens de moins de vingt-cinq ans et, par là même, inaptes en général, à posséder des biens successoraux. On obtiendra ainsi, en chiffres ronds, un effectif de 570.000 Français ou Françaises, dont le décès peut ouvrir une succession.

En 1913, nous trouvons effectivement 360.539 successions positives. Il en résulte que:

1° 210.500 personnes sont décédées sans laisser de biens, autrement dit 37 p. 100 de la population ne possèdent rien;

2° 344.689 personnes ont laissé 1.669.880.000 francs de biens, avec moins de 50.000 francs par tête, autrement dit 60 p. 100 de la population possèdent 30 p. 100 des biens;

3° 14.507 personnes ont laissé 1.874.959.000 francs de biens, entre 500.000 et 50.000 francs par tête, soit au maximum 2.000 francs de rente par tête, que l'on peut considérer comme le minimum vital. C'était la classe moyenne de la « belle époque » des rentiers, autrement dit 2,5 p. 100 de la population possèdent 33,9 p. 100 des biens;

4° 1.325 personnes ont laissé 1.649.351.000 franacs de biens compris entre 10 millions et 500.000 francs par tête. C'était la classe riche, autrement dit 0,2 p. 100 de la population possèdent 29,6 p. 100 des biens;

5° 18 personnes ont laissé un total de 337 millions de biens, à raison de plus de 10 millions de francs par tête, autrement dit 0,7 p. 100 de la population possède 6 p. 100 des biens.

En 1936, nous trouvons 342.000 successions déclarées. Il en résulte que:

1° 208.000 personnes sont décédées sans laisser de biens, autrement dit 36,5 p. 100 de la population ne possèdent rien;

2° 350.890 personnes ont laissé 7.473.000.000 de francs, avec un maximum de 250.000 francs par tête, autrement dit 61,5 p. 100 de la population possèdent 33 p. 100 des biens;

3° 7.242 personnes ont laissé 4.103.339.000 francs. (C'était la classe moyenne de l'entre-deux guerres, qui échelonnait ses biens entre 250.000 francs et 2 millions de capital. Mais la tranche la plus basse n'impliquait pas, à beaucoup près, des rentes représentant le minimum vital), autrement dit, 1,3 p. 100 de la population possèdent 30 p. 100 des biens;

4° 473 personnes ont laissé 2.120.084.000 francs au-dessus de 2 millions de francs par tête, autrement dit 0,7 p. 100 de la population possède 16 p. 100 des biens.

En 1948-1949, nous trouvons des données démographiques assez différentes. Il n'y a, en effet, que 509.532 décès et seulement 66.709 concernant les moins de vingt-cinq ans, en principe inaptes à posséder des biens successoraux. Il est donc resté, en chiffres ronds, 432.829 décès susceptibles de donner lieu à ouverture de succession.

Par contre, le nombre de successions est tombé à 287.669, pour un total de 108.202.151.000 francs. Il s'ensuit que:

1° 145.160 personnes sont décédées sans laisser de biens successoraux, autre ment dit 33 p. 100 de la population sont sans biens;

2° 267.827 personnes ont laissé 49.029 millions de francs, avec un maximum d'un million, autrement dit 61 p. 100 de la population possèdent 45 p. 100 des biens;

3° 19.659 personnes ont laissé 52.827 millions de francs, entre 1 million et 20 millions de francs par personne (le minimum vital assuré par des rentes se situant au milieu environ de la catégorie apparemment riche et même très riche, autrement dit 5 p. 100 de la population possèdent 49 p. 100 des biens;

4° 183 personnes ont laissé 7.342 millions de francs en fortunes supérieures à 20 millions de francs, autrement dit 0,7 pour 100 de la population possèdent 6 p. 100 des biens.

En tout état de cause, ces chiffres démontrent que la solution du problème de la diffusion de la fortune nominale se réalise plutôt lentement.

En quarante ans, la classe des non-possédants ou des fraudeurs complets a rétrogradé de 37 p. 100 à 33 p. 100 de la population.

Beaucoup plus sensible, comme phénomène économique et social, est le relèvement de 30 p. 100 à 53 p. 100, pour revenir à 45 p. 100 du total, en ce qui concerne les biens possédés par 60 p. 100 de la population.

Néanmoins, la moitié des richesses enregistrées par les successions continue à être dans les mains de 5 p. 100 environ des Français, encore que la catégorie supérieure, qui se compte par personnes, voit sa part sensiblement réduite, depuis 1913.

Cependant, il est essentiel d'ajouter qu'en raison de l'inflation, les revenus tirés de la fortune donnent à un nombre de plus en plus décroissant de personnes des moyens suffisants d'existence, et qu'au surplus, la répartition inconnue de l'or est de nature à modifier profondément la consistance de la répartition des richesses, selon l'annuité successorale.

Au sujet des droits de succession, quelle conclusion peut-on tirer de cette étude sommaire de la répartition de l'annuité successorale ?

En réalité, la répartition de la propriété des richesses dépend, pour une part beaucoup moins décisive qu'on ne le croit généralement, du facteur héréditaire.

Il en est de cette répartition comme de la permanence des classes sociales, en général, qui correspond à une certaine forme d'organisation économique, indépendante de la mutation des personnes attributaires.

Entre autres facteurs contradictoires de l'hérédité, la diminution sensible de 360.500 successions positives, en 1913, à 287.669 en 1948-1949, semble correspondre à une augmentation des parts nettes héritées. Si l'on veut bien admettre que celles-ci devaient être, en 1913, d'un chiffre voisin des successions, comme elles sont passées à plus de 486.540, en 1948-1949, en ligne directe, sur un total de 800.000, on en déduira qu'il s'agit d'un chiffre qui est près du double de celui des successions.

D'une façon bien plus évidente, l'inflation engendre un bouleversement social, par la ruine des uns et l'enrichissement des autres, bien souvent contre toute loi morale, sans modifier pour autant la statistique successorale.

Par suite, il apparaît tout d'abord que la progressivité de l'impôt sur les successions, qui est un grand facteur de dépréciation, est un moyen plus ou moins inopérant quant à la diffusion finale de la propriété.

En second lieu et surtout, nous tirons de tout ce qui précède la conclusion que le point de vue du Conseil économique sur la réforme des droits de successions, qui est celui de la valorisation des biens, n'est pas forcément celui auquel paraît se placer l'Assemblée nationale et qui est essentiellement inspiré par l'hérédité.

Faisant état du caractère à peu près invariable de la répartition de l'annuité successorale, on peut considérer qu'une suppression partielle ou totale des droits de succession, en vue de favoriser l'investissement, aura d'autant plus d'effets psychologiques qu'elle sera plus dispersée dans le public et qu'elle sera intégrée dans un ensemble de mesures appropriées, tandis qu'au contraire, elle aura d'autant plus d'effets matériels et immédiats qu'elle atteindra les éléments les plus concentrés de la richesse.

Enfin, il convient de remarquer que la suppression de tout ou partie des droits de succession — éléments déconsolidés de la richesse personnelle — ne constitue qu'une perte de recettes fiscales essentiellement temporaire.

C'est que la question diffère complètement de celle des allégements d'impôts, qui profitent à la consommation. En effet, à la perte des recettes procurées par désinvestissement correspondront, chaque année, tous les droits et taxes afférents à l'investissement d'une somme égale, outre l'impôt sur les intérêts de cet investissement. Au bout d'un certain temps, s'ensuivra un régime permanent où les produits fiscaux de l'investissement cumulatif équivaudront à l'abandon du produit du désinvestissement annuel, ceci indépendamment de toutes les plus-values par incidence.

## TROISIEME PARTIE

### Analyse des propositions de loi relatives à l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit.

L'inflation des propositions de loi déposées devant l'Assemblée nationale, en faveur de la réforme des droits de succession, indique combien populaire serait l'affranchissement de cet impôt.

En fait, les deux tiers de la population active sont à peu près certains d'être, un jour ou l'autre, embarrassés par le payement des droits et une bonne partie de l'autre tiers n'est pas absolument tranquille à ce sujet. De surcroît, tous ces contribuables, certains ou éventuels, ont à prévoir une déclaration administrative pleine d'embûches — même s'ils tombent sous le coup des atténuations prévues par les articles 774 et suivants et 787 du code général des impôts — et à redouter des contestations d'autant plus ennuyeuses que l'administration de contrôle est hautement compétente et active.

Dans de telles conditions, il est naturel que le législateur se préoccupe surtout de débarrasser l'envoi en possession de l'héritage, pour le plus grand nombre possible d'intéressés, de toutes les charges et formalités qui s'y trouvent attachées, en perdant parfois de vue l'objet économique de la réforme.

D'une façon générale, les quinze ou vingt propositions d'initiative parlementaire peuvent se classer de la façon suivante:

1° *Les propositions de loi qui tendent à l'*exonération totale *des* droits de mutation à titre gratuit.

L'exonération pure et simple entre époux et en ligne directe fait l'objet des propositions n°s 238, dont M. Joseph Denais est le principal signataire, 805, 840 et 1224.

Cet allégement radical est, en somme, conforme à la théorie générale de l'hérédité successorale. Il a l'avantage de supprimer toutes les formalités administratives au moment de l'envoi en possession et d'englober les tranches dont l'exonération fiscale comporte le plus d'avantages économiques. Il est, en outre, le plus spectaculaire.

La perte de recettes, pour le Trésor, représenterait, d'après les évaluations administratives, 15 milliards environ pour le budget de 1951-1954, sur un produit total de l'impôt (donations comprises) prévu pour 30 milliards, avec le régime fiscal en vigueur.

On peut rattacher au même type de proposition, celle qui a été présentée par M. Hugues et un certain nombre de radicaux (n° 620) qui prévoit, en outre, un allègement de tous les tarifs, principalement pour la ligne collatérale, jusqu'à cousins germains et la proposition n° 840, présentée par M. Raffarin et le groupe paysan indépendant et apparentés.

*2° Les propositions de loi tendant à la fixation d'un minimum imposable et d'un abattement.*

Les propositions de cette catégorie sont extrêmement nombreuses.

Nous citerons d'abord la proposition de M. Waldeck Rochet et du groupe communiste (n° 126) qui prévoit, en principe, l'exonération totale entre époux et en ligne directe jusqu'à 4 millions, cette somme constituant un abattement général sur la matière imposable de toutes les successions en ligne directe. L'abattement entre époux est réduit, dans certains cas particuliers et les petites successions entre frères et sœurs ne sont pas imposables. Par contre, les tarifs sont aggravés pour les autres successions, avec une graduation plus large des tranches imposables.

Une proposition de M. Defos du Rau et du groupe M. R. P. (n° 378) demande la suppression des droits en ligne directe et entre époux, quand la succession n'excède pas 5 millions. Il en est de même de la proposition de loi n° 1223.

Toutefois, la réforme la plus profonde du type abattement dégressif avec remaniement de tarif est proposée par M. Gaillard et les membres du groupe radical (n° 467).

Elle consiste à exonérer de tous droits, dans la ligne directe et entre époux, les tranches inférieures à un certain chiffre de succession, chiffre qui va en s'élevant jusqu'à 40 millions, lorsqu'il y a quatre enfants ou plus héritiers. Elle comporte, en outre, une réduction de tous les tarifs. Il s'ensuit une détaxe dans toutes les lignes, avec l'abaissement correspondant des plafonds, par la suppression de la majoration de 15 p. 100 prévue par les lois du 31 décembre 1948 et du 31 janvier 1950, non seulement dans la ligne directe et entre époux, mais pour tous les maxima.

La réforme proposée par M. Gaillard entraînerait, d'après les évaluations administratives, un sacrifice de recettes de l'ordre de grandeur de 24 milliards, sur les 30 milliards prévus (donations comprises), selon la législation actuelle.

*3° Les propositions tendant à prévoir une exonération selon une sélection des biens hérités.*

Ce genre de réforme jouit également d'une grande faveur, parmi les propositions parlementaires. La sélection des biens est d'ailleurs des plus diverse: livrets de caisse d'épargne (n° 187), habitat, constructions (n° 785), etc., mais ce sont surtout les biens agricoles qui font l'objet de la plupart des propositions (n°s 68, 810 et 940).

Une mention spéciale doit être faite de la réforme proposée sous le n° 13153 de la précédente législature, reprise sous le n° 443 de la législature actuelle, et qui émane d'un grand nombre de sénateurs, tandis que le même texte fait l'objet, sous le n° 68, d'une proposition émanant d'un non moins grand nombre de députés.

Il semble que l'inspiration de cette proposition soit d'origine socialiste, parce qu'on y trouve l'application du grand principe législatif préconisé par M. Léon Blum, à savoir que le législateur ne doit fixer que les impératifs généraux et qu'il appartient à l'exécutif de fixer les modalités d'application.

En foi de quoi, l'article 1er dispose que les droits de succession sont supprimés en ligne directe et entre époux, sans limitation pour les biens affectés à l'habitation personnelle, et dans les limites fixées par la loi (pour chaque branche d'activité économique), pour les biens affectés à la production. Concernant l'agriculture, un règlement d'administration publique doit fixer les éléments d'une exploitation type, produisant un revenu net égal à 120 p. 100 du salaire minimum interprofessionnel garanti et, dans chaque succession, sera exonéré le montant des biens agricoles égal au nombre de bien-types qui peut revenir, non seulement à chaque héritier direct, mais à chaque membre de la famille directe de cet héritier, si bien que l'exonération couvre deux générations.

D'après les évaluations administratives, cette proposition, combinée avec les articles 414, 414 *bis* et 414 *ter* du code de l'enregistrement, entraînerait une perte de recettes brutes d'environ 3 milliards et une perte effective de 7 à 8 milliards, par la suppression du droit de soulte.

Mentionnons également, dans la même catégorie de propositions, celle de M. Edouard Bonnefous (n° 940), qui prévoit l'exonération, en cas de succession entre époux et en ligne directe pour la maison familiale et les dépendances, l'exploitation agricole de moins de 80 hectares, le fonds artisanal et le fonds de commerce exclusivement familial. Cette formule est évidemment très simple et elle englobe à peu près tous les biens qui font l'objet des propositions fondées sur la sélection des biens hérités.

L'administration évalue la perte de recettes sur la proposition Bonnefous à 8 milliards environ.

*4° Considérations sur les dispositions du projet de loi n° 1935 relatives aux droits de succession.*

L'article 22 du projet n° 1935 prévoit un nouveau barème des droits de succession: un abattement de 5 millions de francs serait institué, lorsqu'il s'agit de successions en ligne directe ou entre époux, cet abattement étant majoré d'un million de francs par enfant vivant ou représenté.

Effets de ces abattements sur le nombre des successions génératrices de l'impôt et sur la matière imposable d'après la statistique des droits en 1949.

1° Toutes les successions inférieures à 5 millioss sont exonérées de plein droit, soit:

| Héritage. | Nombre. | Montant. |
|---|---|---|
| De 1 à 250.000 francs | 200.105 | 15.858.078 |
| De 250.000 à 500.000 francs | 41.973 | 15.054 548 |
| De 500.000 à 1 million de francs | 25.749 | 18.117.755 |
| De 1 million à 2 millions de francs | 12.226 | 17.021.274 |
| De 2 millions à 5 millions de francs | 5.750 | 18.784.121 |
| | 285.783 | 84.835.776 |

2° L'abattement de 5 millions par héritage sur les tranches de 5 millions et au-dessus concerne:

| Héritage. | Nombre. | Montant. |
|---|---|---|
| De 5 millions à 20 millions de francs | 1.703 | 16.022.477 |
| De 20 millions à 50 millions de francs | 153 | 4.543.680 |
| De 50 millions à 100 millions de francs | 23 | 1.587.286 |
| De 100 millions de francs et au-dessus | 7 | 1.212.932 |
| | 1.886 | 23.366.375 |

Pour un nombre de 1.886 héritages, l'exonération, par unité d'abattement, couvre:

5 millions × 1.886 = 9.430 millions de francs.

3° L'abattement supplémentaire de 1 million par enfant vivant ou représenté couvre:

| NOMBRE d'enfants. | NOMBRE D'HÉRITAGES de 5 à 20 millions. | de 20 à 50 millions. | de 50 à 100 millions. | Au-dessus de 100 millions. | MONTANT (en millions) nombre héritages × par nombre enfants. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 257 | 18 | 1 | » | 276 |
| 2 | 362 | 28 | 9 | » | 798 |
| 3 | 324 | 27 | 6 | 1 | 1.074 |
| 4 | 149 | 18 | 2 | 5 | 696 |
| 5 | 106 | 14 | 1 | » | 605 |
| 6 | 43 | 6 | » | 1 | 300 |
| 7 | 34 | 10 | » | » | 308 |
| 8 | 25 | 2 | » | » | 216 |
| 9 ou plus. | 23 | 4 | » | » | 243 |
| | | | | | 4.516 |

Au total, l'exonération couvre (en millions):

84.835 + 9.430 + 4.516 = 98.781 millions,

sur un montant global d'héritages de 108.202 millions, soit un peu plus de 90 p. 100.

Et il reste théoriquement 1.886 héritages assujettis au maximum pour un nombre de parts nettes imposables de 4.516, au maximum. En fait, il y a tout lieu de penser que, dans la tranche de 5 à 20 millions, au moins 300 héritages tombent au-dessous du minimum imposable.

*Répartition de la matière imposable restante entre les contribuables restants* (parts nettes).

Selon la statistique de 1949, on peut considérer comme vraisemblable la répartition suivante du pourcentage de la masse héritée, selon le pourcentage des assujettis restants (parts nettes).

Héritages de 5 à 20 millions: 90 p. 100 des assujettis, pour 70 p. 100 de la matière imposable;

Héritages de 20 à 50 millions: 8 p. 100 des assujettis, pour 23 p. 100 de la matière imposable;

Héritages de 50 à 100 millions: 1,7 p. 100 des assujettis, pour 7 p. 100 de la matière imposable;

Au-dessus: négligeables.

## QUATRIEME PARTIE

### Les opinions défendues par les membres du Conseil économique.

Après discussion et examen approfondis des diverses propositions de loi déposées sur le bureau de l'Assemblée, la commission des finances, du crédit et de la fiscalité avait, tout d'abord, et à l'unanimité, écarté le principe de toute réforme qui aboutirait à un traitement préférentiel, selon une sélection des biens hérités.

Ce n'est point que chacun n'ait eu des préférences personnelles et des motifs tout à fait valables pour justifier l'exonération ou l'atténuation des droits, dans la plupart des cas particuliers envisagés par les propositions parlementaires. Il est, toutefois, apparu à tous qu'il est impossible d'établir une hiérarchie du bon droit, fondée sur la discrimination de la matière imposable.

Par suite, la première conclusion du Conseil est que, *eu égard aux buts poursuivis et aux arguments invoqués, toute détaxe concernant l'impôt personnel de succession doit maintenir le principe de l'indivisibilité du capital imposable.*

Une deuxième conclusion de la commission était que *les successions en ligne directe et entre époux sont les seules qui soient matière à suppression ou à réduction des droits.*

La raison de fait découlant de la participation des enfants, et surtout du conjoint, à la constitution ou à l'entretien du patrimoine héréditaire a été admise par tous les commissaires. Certains d'entre eux se sont référés, en outre, et plus généralement, au principe d'un droit naturel des enfants et du conjoint à la dévolution de l'héritage.

Une troisième conclusion est que les *donations entre vifs, dans la ligne directe et entre époux doivent avoir, selon la logique, le même traitement fiscal que les successions par testament ou* ab intestat, *au bénéfice des mêmes.*

A cet égard, certains ont fait ressortir que la « franchise » du droit britannique en matière de donation, sauf « reprise », si le décès du donateur intervient dans le délai de trois ans, est une des causes du rajeunissement des cadres économiques en Grande-Bretagne.

Enfin, si c'est à l'unanimité que la commission des finances avait estimé qu'il y avait lieu de procéder à un aménagement de la législation en vigueur, cette unanimité ne s'était plus retrouvée, lorsqu'il s'était agi de définir le sens et la portée de cet aménagement.

Deux tendances générales divergentes s'étaient affrontées au sein de la commission.

Finalement, c'est un vote qui avait permis de départager les partisans de l'exonération partielle et ceux de la suppression totale des droits de mutations à titre gratuit, en ligne directe et entre époux.

Ce vote avait alors donné les résultats suivants:

Nombre de votants: 21.

Pour la suppression totale des droits de mutation en ligne directe et entre époux: 15.

Contre: 5.

Abstention: 1.

***

Les deux tendances générales divergentes se sont à nouveau affrontées en séance plénière; d'où, la nécessité pour le rapporteur de distinguer l'opinion de la minorité et celle de la majorité du Conseil.

#### 1° L'opinion de la minorité.

Elle s'est trouvée concrétisée dans trois contre-projets d'avis, qui ont été successivement présentés et rejetés par la majorité du Conseil.

*a*) Le contre-projet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.

Le groupe des travailleurs C. G. T. a soutenu que la réforme des droits de mutation à titre gratuit ne saurait être examinée, en toute logique, que dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble, instituant des impôts appropriés susceptibles d'atteindre les biens *suivant leur origine*, notamment par l'impôt sur le capital, à un taux modéré, et la taxe à l'enrichissement.

Néanmoins, il considère que l'aménagement de ces droits, lesquels pèsent lourdement sur les petites et moyennes successions et donations en ligne directe et entre époux, sans cependant se répercuter sur les prix, peut être pris en considération, sous réserve que la moins-value de recettes soit *compensée* par une diminution des dépenses non productives, afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des travailleurs.

En conséquence, le contre-projet d'avis que ce groupe a présenté s'oppose à une extension de l'exonération à toutes les successions ou donations en ligne directe et entre époux, tandis qu'il préconise une exonération limitée auxdites mutations — qu'il existe ou qu'il n'existe pas d'enfant — par un plafond légèrement différent, suivant la postérité du décédé ou du donateur, un taux faible et de progressivité nuancée frappant la part excédant ladit plafond, ceci afin de maintenir le seul recensement accidentel du patrimoine existant dans la législation, un deuxième plafond par part (3,5 millions ou 4 millions par exemple), fixant la limite à compter de laquelle la progressivité jouerait à plein effet.

Au surplus, il demande que les autres successions soient exonérées, à concurrence de 50.000 F par part nette, et qu'enfin, pour assurer une meilleure et plus juste assiette de l'impôt, soient prises des mesures complémentaires, tendant à instaurer une exonération plus large dans la limite du deuxième plafond pour les économiquement faibles et vieux travailleurs et les orphelins mineurs, la déduction des frais funéraires de l'actif, jusqu'à concurrence d'un maximum de 50.000 F et l'assouplissement des règles de la non-déduction des dettes de l'actif successoral, éventuellement l'octroi de délais ou facilités de payement plus larges. Etant donné l'ampleur des exonérations concédées, il pense qu'exceptionnellement, la loi devrait être rétroactive et s'appliquer, ou d'une manière générale à toutes les successions pour lesquelles le délai de déclaration n'est pas encore expiré au 1er janvier 1952, ou tout au moins aux successions en ligne directe et entre époux, recueillies par les catégories les plus déshéritées (orphelins mineurs, économiquement faibles, vieux travailleurs).

*b*) Le contreprojet d'avis présenté par le groupe des Travailleurs C. G. T. F. O.

Le groupe des travailleurs C. G. T. F. O. considère également qu'une réforme des droits de succession ne saurait être isolée d'une réforme d'ensemble du régime fiscal, il estime toutefois qu'il y a urgence particulière de ce problème, étant donné les répercussions sociales des taxes successorales et leur poids particulièrement important sur les petites et moyennes successions, mais il soutient qu'il faut limiter une atténuation de ces charges aux successions en ligne directe et entre époux et même qu'il convient de traiter séparément les successions en ligne directe des successions entre époux, le patrimoine de celles-ci ayant été, en général, constitué par un travail commun.

En conséquence, le contreprojet d'avis présenté par le groupe de la C. G. T. F. O. tendait à demander qu'en attendant la mise en œuvre d'une réforme fiscale complète, d'une part, les successions entre époux soient exonérées pour leur partie ne dépassant pas cinq millions, et, d'autre part, que les successions en ligne directe soient exonérées, pour leur part ne dépassant pas quatre millions, cette part étant majorée d'un million par enfant.

A la demande du groupe des Travailleurs C. G. T., le contre-projet d'avis initial fut amendé par l'adjonction d'une disposition supplémentaire qui tendait à préconiser que les pertes de recettes qui résultent des aménagements proposés soient compensées par une augmentation de la progressivité de l'impôt, frappant les grosses successions et celles dévolues à d'autres bénéficiaires que ceux en ligne directe.

*c*) Le contre-projet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. F. T. C.

Le groupe des travailleurs C. F. T. C. estimait également qu'une transformation fondamentale du régime des droits de succession ne peut se concevoir, indépendamment d'une refonte générale de la fiscalité.

Le représentant des travailleurs C. F. T. C. a notamment insisté sur les problèmes économiques et sociaux posés par les divers impôts: les impôts sur la richesse posent le problème du choix entre l'investissement et la thésaurisation, les impôts directs, celui du maintien de l'activité des entreprises et de leur accroissement, si l'on remplace un impôt sur le capital par un impôt sur la consommation, ne risque-t-on pas de faire apparaître un problème de consommation et d'enchérissement du prix de la vie, et par là même un problème de production ?

Toutefois, il considère que le régime fiscal actuel des successions, notamment dans le cas de successions en ligne directe et entre époux, conduit à un prélèvement excessif et constitue un facteur de reprolétarisation. A son avis, le produit du travail obtenu par la communauté des époux doit, dans une

mesure raisonnable, être exempté de tout droit de succession, en outre, pour la partie restant taxable, un abattement supplémentaire doit être consenti d'après le nombre d'enfants élevés par les époux.

Il s'agit, dans son esprit, de mesures provisoires, mais urgentes.

En conséquence, le groupe des travailleurs C. F. T. C. a proposé: que les successions en ligne directe et entre époux ne fassent l'objet d'une taxation que pour la partie excédant la somme de 5 millions, majorée d'un million par enfant.

A la demande d'un membre du groupe des familles, les auteurs du contre-projet ont accepté de porter ce dernier chiffre à 2 millions, tandis qu'ils acceptaient, à la demande du groupe des travailleurs C. G. T., de recommander les mesures de compensation, dont il a déjà été fait état.

Ainsi donc, il semble que, d'une façon générale, l'opinion de la minorité a été qu'une réforme profonde des droits de mutation à titre gratuit ne saurait être envisagée que dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité, car il lui a paru qu'il fallait prêter la plus grande attention au fait que de nouvelles ressources devraient être trouvées en contre-partie de celles qui seraient perdues, à la suite d'un aménagement important de la législation actuelle.

La minorité ne s'est, toutefois, pas montrée hostile au principe d'une détaxe, qui bénéficierait aux parts héréditaires d'un montant relativement peu élevé, sous la forme d'un abattement valable pour tout l'échelonnement des parts héréditaires, dans la ligne directe et entre époux.

En bref, on peut dire que la minorité a mis plutôt l'accent sur le caractère social que devrait avoir la réforme. Ils la considèrent, si l'on peut dire, d'un point de vue plus sentimental qu'économique et cette considération comporte toutes les nuances, allant de la primauté jusqu'à l'exclusivité.

### 2° L'opinion de la majorité.

D'une façon générale, on peut dire que l'opinion de la majorité contient tous les objectifs sociaux défendus par la minorité et qu'elle s'en sépare seulement, au sujet des objectifs économiques et des répercussions fiscales.

Sans doute, il n'est pas question de contester que la réforme des droits de succession, isolée d'un ensemble de mesures appropriées et, en particulier, d'une réforme générale de la fiscalité ne saurait résoudre, à elle seule, le problème de l'investissement.

En réalité, elle se présente comme le premier effort, pour sortir d'un cadre désuet et de principe en désaccord avec la vie économique moderne et avec les circonstances monétaires présentes.

De ce fait, il a semblé que la réforme devrait être poussée jusqu'à ses dernières conséquences, sous peine d'être inopérante.

Le représentant des chefs d'entreprise a fortement souligné qu'une entreprise était l'œuvre de plusieurs générations; l'effort de celles-ci se trouve actuellement compromis par les excès de la fiscalité, qui entraîne la diminution de la substance de l'entreprise, d'une génération à l'autre, notamment parce que les biens personnels atteints par l'impôt doivent, très souvent, être liquidés.

Le représentant des agriculteurs a mis l'accent, quant à lui, sur le désir de tous les agriculteurs de transférer à leurs descendants des exploitations bien équipées, mais le poids des successions est tel que les exploitants préfèrent, bien souvent, acquérir des biens improductifs qui échapperont à l'impôt, plutôt que de construire des bâtiments nouveaux ou d'entretenir des bâtiments anciens. La suppression des droits de succession est une des conditions expresses de l'entretien du capital immobilier agricole.

Les représentants des sinistrés ont insisté sur l'intérêt, en matière foncière, de supprimer les droits de succession, à raison du changement de politique du Crédit foncier de France.

Ils ont, au surplus, souligné le caractère antisocial aussi bien qu'antiéconomique, des droits de succession, sur le plan de la construction et, en particulier, de l'habitat, qui, cependant, doit être une préoccupation sociale primordiale. Les droits de succession, en gênant l'effort privé de construction, sont plus particulièrement dommageables aux classes sociales « infortunées » et le véritable but social de la réforme dépasse, de loin, les seules constructions de la loi Loucheur.

Le représentant de l'épargne a mis l'accent sur les valeurs mobilières et résumé, selon lui, la question, en disant qu'il s'agit exactement, par la suppression des droits de succession dans la ligne directe et entre époux, de valoriser tous les biens productifs existants, avec toutes les conséquences économiques, sociales, fiscales, sans méconnaître les incidences psychologiques que comporterait cette valorisation.

Concernant plus spécialement la fiscalité, on remarquera que s'attache aux droits de succession le prestige d'être un de nos plus vieux impôts et que, si ce prestige n'existait pas, on ferait plus justement la balance entre un produit qui, aux dires mêmes de l'expert de la C. G. T., peut tomber au-dessous de neuf pour mille des besoins budgétaires et les inconvénients qui découlent du principe juridique d'assiette et de recouvrement de cet impôt.

Or la suppression des droits dans la ligne directe et entre époux, amputant le produit de moitié, ne représente, en définitive, que quatre pour mille des recettes budgétaires.

Au surplus, en comparant les incidences budgétaires d'une exonération partielle et d'une exonération totale, il est apparu que, sur la base des chiffres de 1949, alors que l'exonération totale, en ligne directe et entre époux, provoquerait une moins-value de 15 milliards environ, une exonération partielle provoquerait une moins-value de 11 milliards, si le plafond était de 5 millions par part nette.

Il en résulterait que, d'une part, un impôt serait maintenu pour quatre milliards environ, mais surtout qu'il n'intéresserait plus que quelques rares redevables et que son coût risquerait d'être plus cher que son rendement.

La majorité du Conseil a paru très impressionnée par le fait que la suppression totale serait donc, pour ainsi dire, sans incidence budgétaire appréciable.

L'abandon des recettes par l'Etat ne dépasserait pas, en effet, l'ordre de grandeur des incertitudes sur les prévisions de rendement des grands impôts; en revanche, elle aurait des avantages économiques et sociaux certains, sinon décisifs.

Il y a même tout lieu de penser que, fiscalement, l'Etat s'y retrouverait, par des rentrées supplémentaires d'autres impôts. Enfin, l'administration trouverait le moyen de s'occuper plus efficacement, par ailleurs.

En conséquence, c'est par 98 voix contre 54 et 2 abstentions que le Conseil économique a estimé que, sans attendre une réforme d'ensemble de la fiscalité, il y avait lieu de supprimer totalement les droits de mutation afférents aux successions et donations en ligne directe et entre époux et de limiter l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit à cette seule catégorie de bénéficiaires.

---

## 2° Avis formulé par le Conseil économique, dans sa séance du 19 décembre 1951, sur les projets et propositions de loi relatifs à l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution, en date du 8 novembre 1951, par laquelle il s'est saisi de la question de l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit et notamment des diverses propositions de loi relatives à cette question,

Après avoir entendu le rapport présenté, au nom de sa commission des finances, du crédit et de la fiscalité par M. J.-F. Compeyrot;

Après avoir rejeté un contre-projet d'avis, présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. et tendant, d'une part, à limiter l'exonération des droits de mutation à titre gratuit en ligne directe et entre époux par un plafond légèrement différent suivant la postérité du décédé ou donateur, un taux faible et de progressivité nuancée frappant la part excédant ledit plafond, un deuxième plafond par part (3,5 millions ou 4 millions par exemple) fixant la limite à compter de laquelle la progressivité jouerait à plein effet, d'autre part, à exonérer les autres successions, à concurrence de 50.000 F par part nette, enfin à recommander la prise en considération de divers aménagements, tels que: exonération plus large en faveur des économiquement faibles, des vieux travailleurs et des orphelins mineurs, octroi de délais ou facilités de payement, rétroactivité de la loi à toutes les successions pour lesquelles le délai de déclaration ne sera pas encore expiré au 31 janvier 1952 ou, tout au moins, à celles bénéficiant aux catégories les plus deshéritées (1);

(1) Le vote a été acquis au scrutin public par 100 voix contre 17 et 35 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 1 en annexe, p. 339).

Après avoir rejeté un contre-projet d'avis, présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. et tendant, d'une part, à exonérer les successions entre époux à concurrence de cinq millions, d'autre part à exonérer les successions en ligne directe, pour la part ne dépassant pas quatre millions, cette part étant majorée d'un million par enfant, enfin à demander que les pertes de recettes résultant de ces aménagements soient compensées par une augmentation de la progressivité de l'impôt frappant les grosses successions, ainsi que celles dévolues autrement qu'en ligne directe (1);

Après avoir rejeté un contreprojet d'avis, présenté par le groupe des travailleurs C. F. T. C. et tendant à ce que les successions en ligne directe et entre époux ne fassent l'objet d'une taxation que pour la partie excédant la somme de 5 millions, majorée de deux millions par enfant, les pertes de recettes correspondantes étant compensées de la même façon que dans le contreprojet précédent (2);

Considérant le faible rendement des droits de mutation en ligne directe et entre époux, imputable au fléchissement de l'annuité successorale;

Considérant que ce fléchissement de l'annuité successorale correspond, pour une part notable, à la dépréciation des biens productifs;

Considérant que la dépréciation des biens productifs est plus ou moins l'effet des droits de succession, tant par le prélèvement qu'ils opèrent sur la valeur de ces biens que par la comparaison avec les biens non productifs qui échappent, par la fraude, à ce prélèvement, en particulier l'or;

Considérant néanmoins que les principes de la justice et de l'équité et aussi bien l'intérêt général évident attaché à la formation de l'épargne et à son investissement en biens productifs, exigent que ces biens ne se trouvent pas, en fait, pénalisés, par rapport aux biens improductifs et avilis, par cette pénalisation;

Considérant, du point de vue social, que le chef de famille constitue le plus souvent, avec le concours de son conjoint et de ses enfants, le patrimoine qu'il a, de toute façon, l'intention de leur transférer, intention qui est bien souvent, la raison essentielle de son travail et de son épargne;

Considérant que, si ce patrimoine équivaut, pour chacun des héritiers, au capital dont le produit correspond au minimum vital plus une marge raisonnable, l'Etat se met en contradiction avec l'esprit naturel de famille et avec le souci qu'il affirme d'assurer à tous le minimum vital, dès lors qu'il ampute ce capital à l'occasion d'un transfert de propriété qui n'est rien d'autre que l'application d'un des principes fondamentaux de la citoyenneté française;

Considérant, du point de vue économique, qu'en l'état de la valeur des biens productifs, l'exonération des droits de succession dans la ligne directe et entre époux pour les parts nettes susceptibles d'un produit équivalent au minimum vital, couvre au moins les 90 p. 100 de la matière imposable, qu'au surplus les effets matériels et psychologiques sur l'investissement seront d'autant plus décisifs que la mesure d'exonération s'étendra de la fortune concentrée, qu'enfin il y a lieu d'attendre, notamment en matière d'habitat, des résultats sociaux d'un caractère différent, plus généraux et plus importants, par le moyen de l'exonération totale que ceux que l'on pourrait atteindre par l'exonération partielle;

Considérant que la suppression totale des droits de mutation dans la ligne directe et entre époux peut et devrait entraîner une plus-value fiscale, tant par les produits de l'investissement que par l'élimination d'une cause de fraude qui, prenant son origine à l'occasion des droits de succession, se répercute, par la suite, sur l'assiette d'un grand nombre d'impôts,

Emet l'avis (3):

Que, sans attendre une réforme d'ensemble de la fiscalité, il y a lieu de supprimer totalement les droits de mutation afférents aux successions et donations en ligne directe et entre époux et de limiter l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit à cette seule catégorie de bénéficiaires.

(1) Le vote a été acquis au scrutin public par 97 voix contre 51 et 3 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 2 en annexe, page 340).

(2) Le vote a été acquis au scrutin public par 97 voix contre 50 et 4 abstentions (voir résultat du scrutin n° 3 en annexe, page 340).

On trouvera le texte de ces trois contreprojets d'avis en annexe, page

(3) Le vote a été acquis au scrutin public par 98 voix contre 54 et 2 abstentions (voir résultat du scrutin n° 4 en annexe, page 341).

# ANNEXE I

## SCRUTIN N° 1

*Sur le contre-projet d'avis présenté au nom du groupe des travailleurs C.G.T.*

Nombre de votants..... 152

Ont voté pour..... 17
Ont voté contre..... 100
Se sont abstenus..... 35

Le Conseil économique n'a pas adopté.

### Ont voté pour (17).

Groupe de l'agriculture. — M. Rius (C. G. T.).

Groupe des coopératives. — M. Brot.

Groupe de la pensée française. — M. Philip.

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Fritschmann, Furst, Le Brun, Le Quéré, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz.

Groupe de l'Union française. — M. N'Gom (C. G. T.).

### Ont voté contre (100).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andiau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Denoyés, des Courtils, du Douet de Graville, Ferre, Forget, Gauthier, Genin, Gueilati, Jahan, Jaubert, Lamour, Lepicard, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Leroy (Louis), Mabit, Noddings, Pasquet, Vinot.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de la pensée française. — MM. Caujolle, Roche.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.
C. T. Intel. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Delavignette, Graeve, Guinaudeau, Jourdain, Potier de La Morandière.

### Se sont abstenus (35).

Groupe de l'agriculture. — MM. Gourlot (C.G.T.-F.O.), Hanfquaut (C. F. T. C.).

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Dumontier, May, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Esperet, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Wansjeleghem, Willame.

C. G. T.-F. O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

Groupe de l'Union française. — MM. Lawrence, Monthé, Sar (C. G. T.-F. O.), Tidjani (C. F. T. C.).

**SCRUTIN N° 2**

*Sur le contre-projet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O.*

Nombre de votants..... 151

Ont voté pour..... 51
Ont voté contre..... 97
Se sont abstenus..... 3

Le Conseil économique n'a pas adopté.

**Ont voté pour** (51).

Groupe de l'agriculture — MM. Gourlot (C. G. T.-F.-O.), Hanquaut (C. F. T. C.), Rius (C. G. T.).

Groupe des coopératives. — M. Brot.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Le Hénaff.

Groupe de la pensée française. — MM. May, Philip, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Esperet, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quéré, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz.

C. G. T.-F. O — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

Groupe de l'Union française. — MM. Lawrence, Monthé, N'Gom (C. G. T.), Sar (C. G. T.-F. O.), Tidjani (C. F. T. C.).

**Ont voté contre** (97).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot, Montlajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andiau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Desnoyés, des Courtils, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Genin, Guellati, Jahan, Jaubert, Lamour, Lepicard, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Leroy (Louis), Noddings, Pasquet, Vinot.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de la pensée française. — MM. Caujolle, Roche.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.

C. T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Delavignette, Graeve, Guinaudeau, Jourdain, Potier de La Morandière.

**Se sont abstenus** (3).

Groupe des associations familiales. — M. Mabit.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Dumontier.

**SCRUTIN N° 3**

*Sur le contre-projet d'avis présenté au nom du groupe des travailleurs C. F. T. C.*

Nombre des votants..... 151

Ont voté pour..... 50
Ont voté contre..... 97
Se sont abstenus..... 4

Le Conseil économique n'a pas adopté.

**Ont voté pour** (50).

Groupe de l'agriculture. — MM. Gourlot (C. G. T.-F. O.), Hanquaut (C. F. T. C.), Rius (G. G. T.).

Groupe de la pensée française. — MM. Dumontier, May, Philip, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Esperet, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quéré, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz.

C. G. T.-F. O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

Groupe de l'Union française. — MM. Lawrence, Monthé, N'Gom (C. G. T.), Sar (C. G. T.-F. O.), Tidjani (C. F. T. C.).

**Ont voté contre** (97).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot, Montlajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andiau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Denoyés, des Courtils, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Genin, Guellati, Jahan, Jaubert, Lamour, Lepicard, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Leroy (Louis), Noddings, Pasquet.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de la pensée française. — MM. Caujolle, Roche.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.

C. T. intel. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Delavignette, Graeve, Guinaudeau, Jourdain, Potier de La Morandière.

**Se sont abstenus** (4).

Groupe des associations familiales. — M. Mabit.

Groupe des coopératives. — M. Brot.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Le Hénaff.

Groupe de la pensée française. — M. Byé.

**SCRUTIN N° 4**

*Sur le projet d'avis présenté, au nom de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité.*

Nombre de votants..... 154

Ont voté pour..... 98
Ont voté contre..... 54
Se sont abstenus..... 2

Le Conseil économique a adopté.

**Ont voté pour** (98).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Denoyés, des Courtils, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Genin, Guellati, Jahan, Jaubert, Lamour, Lepicard, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Leroy (Louis), Noddings, Pasquet.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de la pensée française. — MM. Caujolle, Roche.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.
C. T. intel. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Delavignette, Graeve, Guinaudeau, Jourdain, Potier de La Morandière.

**Ont voté contre** (54).

Groupe de l'agriculture. — MM. Gourlot (C. G. T.-F. O.), Hanquaut (C. F. T. C.), Rius (C. G. T.)

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Brot, Gaussel.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Le Hénaff.

Groupe de la pensée française. — MM. Dumontier, May, Philip, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Esperet, Foulot, Levard, Ménart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansleleghem, Willame.
C. G. T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quère, Leroy (André), Marion, Montjauvis, Racamond, Ruiz.
C. G. T.-F. O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

Groupe de l'Union française. — MM. Lawrence, Monthé, N'Gom (C. G. T.), Sar (C. G. T.-F. O.), Tidjani (C. F. T. C.).

**Se sont abstenus** (2).

Groupe des associations familiales. — M. Mabit.

Groupe de la pensée française. — M. Byé.

# ANNEXE II

**Contre-projet d'avis présenté au nom du groupe des travailleurs C. G. T.**

Le Conseil économique,

Considérant que la réforme des droits de mutation à titre gratuit ne saurait être examinée, en toute logique, que dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble, instituant des impôts appropriés, susceptibles d'atteindre les biens suivant leur origine, notamment par l'impôt sur le capital, à un taux modéré et la taxe à l'enrichissement;

Que, néanmoins, l'aménagement de ces droits, lesquels pèsent lourdement sur les petites et moyennes successions et donations en ligne directe et entre époux, sans cependant se répercuter sur les prix, peut être pris en considération, sous réserve que la moins-value de recette soit compensée par une diminution des dépenses non productives, afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des travailleurs,

Est d'avis:

De ne pas étendre l'exonération à toutes les successions ou donations en ligne directe et entre époux, mais, au contraire, de la limiter:

1° Auxdites mutations, qu'il existe ou qu'il n'existe pas d'enfant, par un plafond légèrement différent suivant la postérité du décédé ou du donateur, un taux faible et de progressivité nuancée, frappant la part excédant ledit plafond, ceci afin de maintenir le seul recensement accidentel du patrimoine existant dans la législation;

2° Un deuxième plafond, par part (3,5 millions ou 4 millions par exemple), fixant la limite à compter de laquelle la progressivité jouerait à plein effet.

Les autres successions étant exonérées à concurrence de 50.000 F, par part nette.

D'autre part et afin d'assurer une meilleure et plus juste assiette de l'impôt, de prévoir, comme mesures complémentaires:

1° Une exonération plus large, dans la limite du deuxième plafond, pour les économiquement faibles et vieux travailleurs et les orphelins mineurs;

2° La déduction des frais funéraires de l'actif, jusqu'à concurrence d'un maximum de 50.000 F et l'assouplissement des règles de la non déduction des dettes de l'actif successoral;

3° Eventuellement, l'octroi de délais ou facilités de payement plus larges;

4° Enfin, étant donné l'ampleur des exonérations concédées, stipuler que la loi sera exceptionnellement rétroactive et s'appliquera:

*a*) Ou, d'une manière générale, à toutes les successions pour lesquelles le délai de déclaration n'est pas encore expiré au 1er janvier 1952;

*b*) Ou, tout au moins, aux successions en ligne directe et entre époux, recueillies par les catégories les plus déshéritées (orphelins mineurs, économiquement faibles, vieux travailleurs).

**Contre-projet d'avis présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O.**

Le Conseil économique,

Considérant qu'une réforme des droits de succession ne saurait être isolée d'une réforme d'ensemble de notre régime fiscal;

Considérant, cependant, l'urgence particulière de ce problème, étant donné les répercussions sociales des taxes successorales et leur poids particulièrement important sur les petites et moyennes successions;

Considérant qu'il y a lieu, toutefois, de limiter une atténuation de ces charges aux successions en ligne directe et entre époux;

Considérant encore qu'il convient de traiter séparément les successions en ligne directe des successions entre époux, le patrimoine de celles-ci ayant été, en général, constitué par un travail commun,

Emet l'avis:

Qu'en attendant la mise en œuvre d'une réforme fiscale complète, les successions entre époux soient exonérées, pour leur partie ne dépassant pas cinq millions;

Que les successions en ligne directe soient exonérées, pour leur part ne dépassant pas quatre millions, cette part étant majorée d'un million par enfant;

Que la perte de recettes soit compensée par une augmentation de la progressivité de l'impôt frappant les grosses successions, suivant des modalités appropriées, ainsi que le successions autres qu'en ligne directe et entre époux (1).

(1) Le dernier paragraphe a été ajouté en séance, à la demande du groupe des travailleurs C. G. T.

**Contre-projet d'avis présenté au nom du groupe des travailleurs C. F. T. C.**

Le Conseil économique,

Considérant qu'une transformation fondamentale du régime des droits de succession ne peut se concevoir indépendamment d'une refonte générale de notre fiscalité;

Considérant, toutefois, qu'en attendant une telle réforme, le régime fiscal actuel des successions, notamment dans le cas de succession en ligne directe et entre époux, conduit à un prélèvement excessif et constitue un facteur de reprolétarisation;

Considérant que le produit du travail obtenu par la communauté des époux doit, dans une mesure raisonnable, être exempte de tout droit de succession;

Considérant, en outre, que pour la partie restant taxable, un abattement supplémentaire doit être consenti d'après le nombre d'enfants élevés par les époux;

Considérant que ces mesures provisoires mais urgentes s'imposent,

Emet l'avis:

Que les successions en ligne directe et entre époux ne fassent l'objet d'une taxation que pour la partie excédant la somme de 5 millions, majorée de 2 millions par enfant (1);

Que la perte de recettes soit compensée par une augmentation de la progressivité de l'impôt frappant les grosses successions, suivant des modalités appropriées, ainsi que les successions autres qu'en ligne directe et entre époux (2).

(1) C'est sur amendement de M. Noddings que les auteurs du contre-projet ont accepté de porter de 1 million à 2 millions la majoration par enfant.

(2) Ce dernier paragraphe a été ajouté à la demande du groupe des travailleurs C. G. T.

# ÉTUDE DU REVENU NATIONAL ET DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

## RAPPORT SUR L'ETUDE DU REVENU NATIONAL ET LA SITUATION ECONOMIQUE (1)

Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. Jacques Dumontier.

SOMMAIRE

I. — Revenu national.
Conclusions adoptées par le Conseil économique.
II. — Situation économique.
A. — Exposition des faits.
1° Population.
2° Activité.
Emploi, chômage.
Durée du travail.
Activité générale.
Productivité.
Agriculture.
Commerce extérieur.
Crédit. — Finances.
Investissements.
Balance des comptes. — Finances extérieures.
Taux de l'échange.
3° Prix et salaires.
Prix de gros.
Prix de détail et coût de la vie.
Salaires.
B. — Les faits essentiels et leur interprétation.
I. — Tendance de la production.
II. — Balance des comptes.
III. — Menaces d'inflation.

La loi n° 51-355 du 20 mars 1951, relative à la composition et au fonctionnement du Conseil économique, a étendu le champ d'action de votre assemblée. L'article 4 précise, notamment:

« Le Conseil économique donne également son avis:

« 1° Sur les plans économiques nationaux ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles. Il fait rapport annuellement sur les développements de ces plans, en suggérant les modifications que l'étude des faits économiques paraît appeler;

« 2° Sur l'évolution de la conjoncture économique. Deux fois par an, il fait rapport sur l'état d'accroissement ou de contraction du revenu national et sur les mesures susceptibles d'élever le niveau de la production, de la consommation et de l'exportation;

« 3° Sur les évaluations officielles du revenu national, avant qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale. »

Devant ces nouvelles compétences, le Conseil économique a ressenti le besoin de modifier quelque peu la répartition de ses commissions de travail. C'est pourquoi l'article 16 de son règlement intérieur définit ainsi le nombre et la compétence de celles-ci:

1° Commission de la conjoncture économique et du revenu national;

2° Commission des affaires économiques et du plan, etc.

Ainsi, parmi les tâches nouvelles attribuées au Conseil par l'article 4 de la loi du 20 mars 1951, celles prévues par le paragraphe 1° ont été assignées pour l'étude à une commission existante ayant déjà un passé et des méthodes de travail. Au contraire, les « missions » résultant des paragraphes 2° et 3° ont entraîné la création d'une commission nouvelle. C'est le résultat des premiers travaux de cette commission que j'ai l'honneur de rapporter devant vous.

### I. — *Revenu national.*

Préparer l'avis du Conseil sur les évaluations officielles du revenu national est une tâche bien définie. On ne rencontre pas de difficulté à la circonscrire. Par contre, la technicité particulière que réclame ce travail a amené votre commission à créer un groupe de travail spécialisé, qui a rencontré un certain nombre de difficultés pratiques. Pour les comprendre, il n'est pas superflu de retracer l'historique des travaux français en la matière.

La notion de revenu national n'est pas nouvelle, en économie. On la trouve chez les auteurs du XIX° siècle; elle est sous-jacente chez les classiques et chez Marx, mais elle ne s'est nettement exprimée qu'au commencement du XX° siècle, grâce à l'Anglais Alfred Marshall et à l'école de l'économie du bien-être. Cependant, l'état des statistiques disponibles ne permettait que des travaux très grossiers et surtout ne fournissait aucun lien entre le calcul du revenu et celui de la production. Jusqu'à la dernière guerre, des évaluations du revenu national étaient faites annuellement par M. Duge de Bernonville, puis par M. Rivet. Elles consistaient à additionner les revenus du capital, ceux du travail et les autres, dont l'ignorance se cachait sous le terme « revenus mixtes ». La structure particulière de l'économie française donnant à ces revenus une importance particulière, la précision du total en souffrait grandement, mais surtout cette étude constituait un chapitre bien isolé de la statistique économique.

Le renouveau des études de revenu national ne provient pas directement des théoriciens, mais des politiciens. Il a essentiellement eu deux champs d'action différents: la lutte contre le chômage et la comptabilité nationale.

Le premier domaine a été cultivé par les Anglo-Saxons. Ce n'est pas étonnant, si l'on songe que la grande crise a particulièrement affecté ces pays et que c'est chez eux que se précise l'apport définitif des vingt dernières années à la théorie économique: la considération de l'emploi, comme une des données fondamentales de l'équilibre. Cette nouvelle variable, à laquelle les penseurs précédents n'avaient donné qu'un rôle secondaire dans leurs constructions, nécessitait le concept de quantités globales, comme le revenu national ou la production nationale. La direction ou l'orientation de l'économie, que se crurent obligés d'exercer les gouvernements anglo-saxons, rendirent nécessaires des travaux d'ensemble que, seules, les autorités centrales pouvaient entreprendre. Aussi, n'est-il pas étonnant que le cadre de la politique de l'emploi ait, le premier permis l'élaboration de ces nouvelles constructions; livre blanc britannique de 1944 ou « Employment Act » américain de 1946. Par un curieux retour du sort, ces instruments se précisaient, quand n'était plus à craindre le chômage, pour lesquels ils n'avaient été construits, mais une mauvaise répartition des hommes et des matières premières: ils se sont révélés également propres à cet usage.

L'autre origine des travaux actuellement en cours est la comptabilité nationale. Contrairement à une opinion répandue, celle-ci est d'origine européenne. C'est ainsi qu'à une mission

(1) Le compte rendu des délibérations du Conseil économique sur cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 25 du 21 décembre 1951.

de statisticiens européens, essentiellement de langue anglaise, l'économiste américain, chargé au Départment of commerce d'exposer les méthodes de son travail, ne sut que proposer, en juillet 1951, comme document de travail « Les comptes de la Nation » du professeur François Perroux, en s'excusant de ne pas citer des ouvrages en langue anglaise.

Dans l'ordre pratique, les premiers travaux furent ceux de l'école hollandaise, sous la direction du professeur Timbergen. Mais, sous l'occupation même, la pensée française économique avait retrouvé ce domaine. Nous disons « retrouvé » car, ainsi qu'il a été rapporté précédemment au Conseil, le génie de Lavoisier avait déjà tracé les cadres d'une comptabilité nationale.

Depuis ce renouveau, les réalisations pratiques françaises sont passées par cinq stades différents de complexité croissante dont l'énumération n'est pas sans utilité pour montrer les difficultés auxquelles se heurte la tâche de votre commission.

1° Dès 1941, M. André Vincent avait, dans son ouvrage « L'organisation dans les entreprises et dans la nation » jeté le pont entre la comptabilité individuelle et la comptabilité nationale, et développé les principes de cette dernière. Sur ces indications, M. René Froment avait bâti la première comptabilité nationale, celle de l'année 1938, qui fut présentée, en 1945, dans le « Point Economique n° 5 », de l'institut des conjoncture. Pour la première fois, en France, les évaluations de revenu, de production, de consommation, étaient confrontées les unes avec les autres. Cette étude, que rendaient possible les travaux de statistiques nécessités par la recherche de la référence 1938, ainsi qu'une extension au domaine économique du recensement de la population de 1936, a servi longtemps de base aux calculs postérieurs;

2° Lors des discussions avec les autorités américaines, pour l'aide intérimaire en 1946, puis pour l'établissement du plan Monnet, le commissariat général au plan ne pouvait se satisfaire des résultats de 1938, ni de la forme peu maniable sous laquelle étaient exposés les résultats du point n° 5. Un groupe de trois statisticiens, parmi lesquelles figurait M. Froment, exécutèrent donc les travaux nécessaires dans deux directions différentes.

*a*) Ils construisirent un cadre original de comptabilité nationale, qui puisse faire ressortir les diverses quantités globales qui étaient utilisées pour le travail du plan;

*b*) Ils projetèrent dans l'avenir les hypothèses de production, en créant une méthode nouvelle, adoptée aux nécessités de l'économie française: les prix étaient trop variables, en effet, pour se satisfaire, comme les Anglo-Saxons, de variations en volume.

Ces estimations furent présentées dans un ouvrage publié au commencement de 1947 par le commissariat général du plan, sous le titre « Estimation du revenu national français ».

3° Lors de la crise sociale qui se manifesta au début de l'année 1947, le Gouvernement réunit une commission mixte des salaires et des prix. Cette commission, essentiellement composée de représentants des administrations économiques et sociales et de représentants des travailleurs, fut conduite à créer, en son sein, une sous-commission du revenu national, laquelle, sur la base des travaux précités, s'efforça de faire le point du revenu national et de sa répartition sociale;

4° A la fin de la même année, une commission du bilan national s'attaqua à un travail nouveau.

Utilisant les résultats de statisticiens précédents, le rapporteur de la commission, M. Pierre Uri, s'attaqua au problème de la prévision de l'ensemble de la comptabilité et des conclusions que l'on pouvait en tirer sur le plan de la politique financière.

On soulignera que la nouveauté la plus importante de cette étape consistait dans la composition de la commission du bilan national. Il ne s'agissait plus, dès lors, d'un travail effectué par des fonctionnaires, mais du résultat d'une collaboration entre l'administration et les représentants des divers intérêts économiques et sociaux de la nation.

Cependant, seul, un premier « bilan national » parut, sous l'égide d'une telle commission, à la fin de l'année 1947.

Si d'autres travaux suivirent, en 1948 et 1949, ils furent établis uniquement par des fonctionnaires du commissariat général du plan. D'autre part, le Gouvernement recula devant leur publication. En fait, ce n'était pas seulement les chiffres, mais l'appréciation économique les accompagnant qui fut mise sous le boisseau:

5° M. Uri avait personnellement essayé d'obtenir un recoupement de ses données, par les renseignements tirés des statistiques fiscales, mais la mise en œuvre d'une telle méthode supposait une organisation plus large.

Cette organisation fut réalisée par le décret du 31 mars 1950, créant un comité d'experts de la comptabilité nationale. Ce décret définit l'étendue et la périodicité des évaluations officielles, dont doit connaître, de par la loi, le Conseil économique. Aussi, n'est-il pas inutile d'en préciser les termes. Le comité est chargé des missions suivantes:

*a*) Proposer toutes modifications dans l'établissement des comptes publics et des statistiques susceptibles de faciliter l'établissement des comptes et des budgets économiques de la nation;

*b*) Etablir, pour le 15 octobre de chaque année et dès 1950:

Les comptes économiques de la nation, pour l'exercice en cours;

Les comptes prévisionnels, pour l'exercice suivant;

*c*) Présenter un rapport sur la nature et le sens des résultats obtenus.

En outre, un autre décret du même jour créait une commission de la comptabilité nationale. Cette commission, essentiellement composée des directeurs des services appelés à fournir les chiffres, était présidée par le secrétaire d'Etat aux affaires économiques: d'abord, M. de Tinguy du Pouët, puis M. Buron; aucun titulaire n'a été expressément désigné dans le nouveau cabinet. Cette commission doit connaître et donner son approbation sur les chiffres des experts, avant qu'ils ne deviennent officiels. Nous verrons que c'est là une des difficultés rencontrées par le groupe de travail, pour remplir la mission dont il a été chargé.

Quatre experts furent désignés, ainsi qu'un secrétaire, par des arrêtés du même jour que le décret. En fait, si les experts se réunissent régulièrement pour définir les méthodes de travail, seul l'un d'eux, M. Claude Gruson, avec son collaborateur M. Simon Nora, assure l'exécution du travail matériel. Ces deux hauts fonctionnaires étant inspecteurs des finances et rattachés à la direction du Trésor, ce fut rue de Rivoli qu'une équipe se constitua: il ne pouvait en être autrement, étant donné l'importance des résultats fiscaux dans la nouvelle méthode d'évaluation. Le secrétaire fut M. Froment, qui assure ainsi, depuis dix ans, la continuité dans les calculs relatifs au revenu national.

Pour l'échéance du 15 octobre 1950, le comité des experts n'avait pas le temps d'innover. Sur la base des anciens chiffres, il établit un rapport, avec ses appréciations sur l'évolution économique. Ce rapport eut le même sort que les derniers « bilans nationaux ». Il fut jugé inopportun dans sa forme par le Gouvernement et ne fut même pas présenté à la commission de la comptabilité nationale qui, du reste, n'eut, jusqu'ici, qu'une fois l'occasion de se réunir, lors de sa constitution. Mais les trois ministres, MM. Petsche, Faure et Buron, présentèrent à l'Assemblée, sous leur propre responsabilité, les chiffres établis par les experts et leur rapport, revu par les cabinets ministériels. Cette entorse à la procédure que le Gouvernement s'était lui-même donnée, survenant après le secret dont fut entouré le bilan national, souligne certaines difficultés dans cette procédure, et, par là même, dans l'accomplissement des tâches dévolues par la loi au Conseil économique.

Le 15 octobre 1951, les experts ne furent pas non plus au rendez-vous, mais ils n'avaient pas perdu leur temps. On se souvient que la principale critique faite aux travaux de comptabilité nationale portait sur l'insuffisance de la base 1938, qui restait toujours la référence, sinon de l'ensemble des calculs, du moins d'une partie importante d'entre eux.

Avant toute chose, M. Gruson donna donc deux directives à son équipe:

*a*) Préparer une solide base de calcul, par l'établissement le plus soigneux possible d'une comptabilité économique de l'année 1949, première année où certaines données, notamment le dépouillement des déclarations sur le chiffre d'affaires permettait des évaluations directes, et dernière année pour laquelle l'ensemble des résultats statistiques est, dès maintenant, connu;

*b*) Perfectionner les méthodes de prévision économique et d'élaboration d'un budget économique, sur les bases que M. Gruson avait lui-même tracées dans « Statistiques et études financières », n° 19 de juillet 1950.

En ce moment même, la première partie se termine, après une année de mise au point extrêmement minutieuse. Il n'est d'ailleurs pas dans l'intention des services de la rue de Rivoli de conserver cette tâche. En attendant qu'un décret ultérieur précise une répartition des tâches nouvelles, commandée par l'expérience, un protocole signé entre chefs de services distingue soigneusement deux tâches différentes, dans le travail des experts:

*a*) Un travail statistique consistant, non seulement à perfectionner la base utilisée et à en préparer de nouvelles, mais à remplir sous l'autorité morale des experts, la partie rétrospective du travail des experts, à savoir établir pour le 15 octobre de chaque année la comptabilité définitive de l'année passée et la comptabilité provisoire de l'année en cours (bien que celle-ci contienne trois mois de prévisions ou, plus exactement, d'extrapolations);

*b*) Un travail prévisionnel, consistant à établir le budget économique de l'année à venir, c'est-à-dire à remplir les cadres d'une comptabilité économique avec des données résultant, soit de prévisions économiques pour les phénomènes sur lesquels le Gouvernement a action, soit des décisions gouvernementales, notamment du budget de l'Etat, pour le restant.

L'institut national de la statistique et des études économiques doit prendre le relais de la première tâche, en 1952 et l'assumera seul, à partir de 1953. Le ministre des finances continuera à établir le budget économique.

Si les travaux des experts ont donc considérablement progressé, ils n'ont pu, encore cette année transitoire, être effectués dans le temps prévu par l'arrêté du 31 mars 1950.

Sur le plan officiel, la commission de la comptabilité nationale n'a pu encore être réunie, ce qui a pour effet qu'aucune évaluation n'est encore officielle et ne peut, en tant que telle, être saisie par le Conseil économique.

Sur le plan pratique, les experts et leurs services n'étant pas encore en possession de chiffres définitifs, ne pouvaient communiquer des brouillons de calculs.

Ils ont, néanmoins, fait leur possible. Je tiens, au nom du groupe de travail, à rendre hommage à M. Nora, qui est venu, sans se lasser, à de nombreuses séances de travail, donner toutes les explications nécessaires et au directeur du Trésor qui l'a autorisé à communiquer confidentiellement à chaque commissaire, en attendant leur publication, les chiffres du compte de production de 1949, le plus important. Par ailleurs, les travaux de la commission, que j'ai l'honneur de vous rapporter sont doublement provisoires: tant le Gouvernement que le Conseil économique ont besoin de mettre au point les organes qui puissent élaborer le revenu national ou émettre un avis à ce sujet. C'est pourquoi, votre commission est d'avis de considérer que les procédures observées actuellement sont éminemment occasionnelles et ne sauraient constituer des précédents, pour les années ultérieures.

A une lettre du président du Conseil économique, lui demandant par quels moyens il comptait faciliter l'exécution de la mission dévolue au Conseil par la loi, le vice-président du conseil, ministre des finances et des affaires économiques a répondu comme suit, le 16 octobre 1951:

« Par lettre, en date du 25 septembre, vous avez bien voulu me demander de préciser les conditions dans lesquelles mes services transmettraient à la commission de la conjoncture et du revenu national les informations qui lui permettraient de remplir sa mission. Vous me faites part, notamment, de votre désir de recevoir communication des évaluations officielles du revenu national et d'être tenu au courant de l'état des travaux qui sont effectués, en vue de ces évaluations. Vous me suggérez également de donner aux diverses administrations qui dépendent de mon département les instructions voulues pour que soient tenus à la disposition des membres de la commission les renseignements nécessaires aux études qu'elle doit faire au sujet de l'évolution de la conjoncture économique en application de l'article 4, 2° de la loi n° 51-355 du 20 mars 1951.

« En ce qui concerne le premier point, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement transmettra au Conseil économique les résultats des travaux du comité des experts, dès qu'ils auront été approuvés par la commission de la comptabilité nationale créée en application du décret du 31 mars 1950. Selon toute vraisemblance, cette transmission pourra être effectuée, pour les comptes des années 1949, 1950 et 1951 et, pour les prévisions afférentes à l'année 1952, à des dates qui s'échelonneront entre les 20 octobre et 15 novembre prochains. A l'avenir, M. Dumontier, membre du comité des experts et vice-président de la commission de la conjoncture et du revenu national, pourra tenir la commission au courant de l'état des travaux, sans être toutefois habilité à donner aucun renseignement chiffré tant que les comptes n'auront pas été approuvés par la commission de la comptabilité nationale.

« En ce qui concerne le second point, je vous prie de bien vouloir préciser à M. le secrétaire d'Etat aux finances et aux affaires économiques la nature des renseignements qu'il serait utile à la commission de recevoir et d'envisager avec lui les méthodes suivant lesquelles la communication des documents nécessaires aux travaux du Conseil pourrait être effectuée.

Signé: René Mayer. »

Cette lettre, qui met personnellement en cause votre rapporteur, ne saurait suffire à délimiter les relations que suppose la mise en œuvre d'une tâche aussi importante. Votre commission, qui a pu mesurer la complexité du problème et les efforts fournis par les services des finances, ne vous propose cependant pas de demander des précisions immédiates au ministre: elle voudrait être elle-même en mesure d'accomplir sa tâche, ce qui lui demande une sérieuse adaptation technique.

Le groupe de travail chargé de l'étude du revenu national s'est trouvé, en présence des difficultés rencontrées, dans la nécessité de constituer un planning, qui comprend tout d'abord l'examen du compte 1949, en vue, d'une part, d'apprécier les méthodes et les sources statistiques employées et, d'autre part, de porter un jugement sur les chiffres retenus dans ce compte et devant servir de base aux évaluations, pour les années postérieures.

Ce travail préliminaire d'examen exige de larges échanges de vue et l'intervention assidue des membres du groupe.

Le groupe de travail demande donc de pouvoir procéder en toute liberté d'esprit à l'examen détaillé de chaque poste et de faire toutes constatations utiles. Il présentera alors au Conseil un premier rapport, portant sur les méthodes et les sources statistiques employées et la présentation des comptes, en même temps que sur l'appréciation des chiffres eux-mêmes.

Il n'en reste pas moins que la matière comporte un sérieux danger, pour l'exercice même de la mission dévolue au Conseil. D'une part, l'expérience a montré que le Gouvernement reculait souvent devant la publication des rapports d'experts. D'autre part, la lourdeur actuelle de la procédure ne laisse au Conseil qu'un temps qui ne peut être que trop court, entre l'adoption du rapport par la commission de la comptabilité nationale et la transmission au Parlement.

Comme, par ailleurs, l'organisation prévue par le décret du 31 mars 1950 devra être remaniée, pour tenir compte du développement des méthodes et des nouvelles répartitions de travail, votre commission vous propose d'adopter l'avis de résolution (n° 1) qui pourrait être transmis, dès maintenant, à la fois au Gouvernement et à l'Assemblée.

## II. — *Situation économique.*

Le seconde tâche qui a été confiée à votre commission, celle qui résulte du paragraphe 2° de l'article 4 de la loi du 20 mars 1951, présente d'autres difficultés. Faire le point de la situation économique suppose, en effet, deux opérations successives, de caractère bien différent: la collecte des renseignements et leur interprétation.

En ce qui concerne l'investigation, le Conseil économique apparaît, à la fois, mieux placé et moins ben placé que les économistes, qui essaient, à titre privé, d'analyser la conjoncture.

Son handicap tient à sa position particulière d'assemblée délibérante. En effet, si certains renseignements sont ouverts à tous, d'autres sont dans les mains de personnes publiques ou privées, qui ne veulent pas s'en dessaisir. Il est, dans ce cas, plus facile à un conjoncturiste, sur sa propre responsabilité, d'en faire une estimation.

Le chiffre obtenu résultera, la plupart du temps, d'une indiscrétion, qui peut être tolérée, à la fois, parce que le conjoncturiste privé peut être desavoué et aussi parce que l'usage qu'il en fait est strictement mesuré à l'importance du secret.

Un exemple montrera les difficultés: la nature et l'étendue des dépenses militaires. Une personne privée, connaissant l'état des discussions, peut parfaitement prendre, parmi les diverses hypothèses qui circulent dans la presse, les données qu'elle sait se rapprocher de la réalité, sans violer aucun secret

et cependant, en conduisant son propre raisonnement dans un domaine où tout ne lui est pas inconnu. Une commission, et à plus forte raison le Conseil, ne peut réaliser ces conditions de travail.

Par contre, la composition du Conseil lui permet de rassembler une rare documentation, non seulement de faits chiffrés, mais surtout d'indications qualitatives.

L'ensemble des principaux groupes économiques est représenté à votre assemblée. La commisison de la conjoncture économique et du revenu national comprend les représentants de chaque groupe. Ainsi, vous est-il facile de faire converger l'ensemble des renseignements dont vous disposez vers le rapport de conjoncture, et d'en critiquer, en temps utile, les différents éléments.

Certes, la tâche qui s'est posée à la commission est nouvelle, pour une assemblée. Ce sont les critiques recueillies en assemblée plénière qui permettront de mettre au point la présentation définitive.

Il a, néanmoins, paru à la majorité de la commission qu'elle était en mesure, dès maintenant, de dresser un tableau de la situation économique et même d'en tirer des conclusions précises. Tel est l'objet de l'exposé, qui constitue la deuxième partie de ce rapport.

Dans un premier stade, votre commission a rassemblé une documentation systématique sur l'ensemble du domaine économique. Un travail matériel considérable a été réalisé par le secrétariat de la commission et je tiens à lui rendre ici un hommage public. Ces éléments vont être alignés, complétés et classés dans les prochaines semaines.

Puis, votre commission s'est mise d'accord sur le cadre qui doit servir au rapport sur la situation économique.

L'exposé comporte deux parties, l'une descriptive, l'autre interprétative. Bien que la première ne contienne que l'énoncé des faits observés, elle ne peut être tenu pour strictement objective:

*a*) La source des chiffres et leur méthode technique de rassemblement peut être contestée; des observations ont, du reste, été consignées, pour permettre de juger la solidité des renseignements de base;

*b*) Il n'est pas recommandable, dans un rapport, de citer tous les faits reconnus et mesurés; du moins, ne convient-il pas de les citer sur un plan d'égalité. Certains faits essentiels risqueraient d'être noyés parmi les secondaires. Il y a donc un choix à exercer.

Or, ce choix ne saurait être fait une fois pour toutes, car les phénomènes clefs varient suivant les époques et suivant les pays. D'une façon générale, c'est sur les secteurs qui ne donnent pas satisfaction qu'il convient de porter l'attention, mais cette condition « ne pas donner satisfaction » peut conduire à de graves erreurs et même à des contre-sens absolus, si elle est appliquée d'un point de vue trop local.

La partie interprétative est naturellement plus subjective encore que la première. Elle fait intervenir les réactions entre les divers secteurs, jusque là considérés isolément. Dans la partie descriptive, l'entraînement des faits n'est pas reconstitué, sauf s'il s'agit de données purement arithmétiques. Il convient de bien séparer les deux parties, quitte à modifier la première après avoir conclu sur la seconde.

M. Sauvy a bien voulu commencer à remplir le cadre, selon les indications de la commission. Son départ pour les Indes a fait désigner votre rapporteur pour continuer sa tâche.

Au terme de ses travaux, la commission a jugé devoir, non seulement formuler des recommandations générales, mais encore préciser les points sur lesquels elle estimait que le Conseil devait pousser son investigation et dont l'étude devrait être renvoyée aux commissions compétentes.

## A. — Exposition des faits

### 1° *Population*

La population de la métropole poursuit son accroissement dans ses deux fractions inactives; la population adulte reste à peu près stationnaire, mais la population âgée s'accroît, du fait de la réduction de la mortalité, tandis que la population jeune bénéficie, à la fois, de l'accroissement de la natalité et de la baisse de la mortalité infantile.

Voici la situation, évaluée au 1er janvier 1951 (en millions):

| | |
|---|---|
| Jeunes (0 à 20 ans) | 12,600 |
| Adultes (20 à 65 ans) | 24,600 |
| Vieux (plus de 65 ans) | 4,800 |
| Total | 42 |

Il s'agit de la « population présente », un peu inférieure, sans doute, à la population réelle.

Ce mouvement est appelé à se poursuivre dans les prochaines années.

La natalité est en baisse, depuis deux ans, après la forte reprise 1946-1949. Voici la situation, comparée à diverses dates:

1900, 827.000 naissances; 1913, 746.000 naissances; 1938, 612.000 naissances; 1946, 835.000 naissances; 1947, 866.000 naissances; 1948, 864.000 naissances; 1949, 865.000 naissances; 1950, 854.000 naissances; 1951, 820.000 environ.

Le nombre des naissances revient, cette année, aux environs de celui de 1900, mais, compte tenu de la réduction de la mortalité infantile, le nombre de survivants est plus élevé.

La mortalité, qui avait notablement baissé, au lendemain de la guerre, paraît maintenant à peu près stationnaire. Du moins, le mouvement n'est-il pas suffisamment rapide pour être perçu sur une courte période, en raison des variations accidentelles d'une année à l'autre.

1951 est précisément une année de pointe.

### 2° *Activité.*

Nous comprenons dans ce groupe toutes les manifestations économiques qui ne s'expriment, ni en monnaie (sauf éventuellement en francs constants), ni en termes juridiques. Il s'agit donc d'emploi, de travail de production et de consommation.

*Emploi, chômage.* — Nous disposons de deux statistiques correspondant à deux optiques différentes: *l'emploi*, l'observation portant sur les personnes occupées; le chômage, l'observation portant sur les personnes en quête d'un emploi; mais aucune de ces deux statistiques ne saisit l'ensemble du champ d'observation. Les indications qu'elles donnent sont donc plus sûres, en valeur relative qu'absolue.

Cependant, les nouvelles méthodes de sondage employées par l'I. N. S. E. E. permettent de saisir l'ensemble de la population, active et inactive.

Une difficulté subsiste, toutefois: la ligne de démarcation entre une personne active et un chômeur n'est pas toujours bien nette c'est une cause fréquente d'erreurs et de malentendus. Les situations intermédiaires sont nombreuses (femmes, malades ou convalescents, vieillards, etc.).

La statistique de l'emploi, tenue par le ministère du travail, ne nous renseigne que sur des mouvements relatifs, dans le temps. Il s'agit des effectifs occupés dans les établissements de plus de 10 salariés, représentant environ 58 p. 100 de l'effectif du personnel travaillant dans les secteurs professionnels considérés. Ceux-ci comprennent l'ensemble des activités, à l'exclusion de l'agriculture, de l'électricité, du gaz et des services publics (pour lesquels aucune donnée valable n'a pu être recueillie sur un rythme trimestriel). Les travailleurs isolés et le personnel domestique sont, de même, exclus. Sont, d'autre part, considérés les effectifs et la durée du travail des ouvriers de plus de dix-huit ans, payés à l'heure. Ces effectifs sont en augmentation constante:

1938, 100; 1949, 106,6; 1950, 107; 1er avril 1951, 108,9; 1er juillet 1951, 110,1; 1er octobre 1951, 111,1.

Ainsi, dans ces établissements, le nombre de personnes employées est supérieur de 11 p. 100 à l'avant guerre.

Comme la population en âge de travailler n'a pas augmenté et a peut-être même un peu diminué, il s'agit d'une extension de l'emploi:

Par résorption du chômage véritable;

Par activité de personnes jusque-là inemployées ou qui n'auraient pas été employées. Il s'agit, sans doute, en majorité, de personnes âgées, qui prolongent leur période d'activité, mais ce phénomène ne peut être convenablement mesuré.

*Chômage.* — Le nombre des chômeurs secourus est très faible, mais ne représente qu'une fraction des chômeurs effectifs, même dans une définition étroite de ce terme.

Voici la situation, à quelques dates:

1er novembre 1950, 45.200; 1er octobre 1951, 28.580; 15 octobre 1951, 26.830; 1er novembre 1951, 27.340; 15 novembre 1951, 28.820.

Le minimum saisonnier a été plus tardif que d'habitude.

Le nombre des demandes d'emploi non satisfaites correspond à une définition plus extensive et plus proche de la réalité que celui des chômeurs secourus :

Octobre 1950, 138.000; novembre 1950, 144.000; octobre 1951, 102.000.

La situation est très inégale, suivant les professions : les ouvriers ou les intellectuels qualifiés font, en général, défaut, alors que les manœuvres aptes aux seuls travaux faciles trouvent parfois difficilement un emploi.

Les industries de transformation, les industries textiles et les cuirs et peaux présentent plus de cent demandes d'emploi restant à satisfaire pour 10.000 salariés. Si l'on considère les professions, la catégorie des manœuvres de manutention et celle des travailleurs du spectacle accusent, de même, un chômage qui n'est pas négligeable.

*Durée du travail.* — La durée effective du travail est connue par la statistique du ministère du travail.

Voici les dernières observations, pour l'ensemble des activités :

1938, 39 h. 3; 1er janvier 1951, 45 heures; 1er avril 1951, 45 h. 2; 1er juillet 1951, 45 h. 2; 1er octobre 1951, 45 h. 3.

Ainsi, la durée moyenne du travail se maintient au-dessus de la durée légale de 40 heures et en dessous de 48 heures.

Mais la durée est très inégale suivant les branches. Elle dépasse 48 heures (48 h. 3) dans l'industrie des métaux et est au-dessous de 40 heures dans les cuirs et peaux (39 h. 8). Encore, ces deux chiffres sont-ils eux-mêmes des moyennes entre des composantes divergentes.

Voici la répartition, par branche, au 1er juillet et au 1er octobre derniers :

| | 1er juillet. | 1er octobre. |
|---|---|---|
| Energie | 47,9 | 47,9 |
| Industries mécaniques et électriques | 46,6 | 46,8 |
| Industries chimiques et caoutchouc | 45 | 45,1 |
| Industries textiles | 43,3 | 42,4 |
| Cuirs et peaux | 39,8 | 40,6 |
| Papiers et cartons | 45,1 | 45,2 |
| Industries de transformation (ensemble, bâtiment inclus) | 45,3 | 45,4 |
| Production des métaux | 48,3 | 49,1 |
| Transports | 47,7 | 47,6 |
| Activités commerciales et libérales | 43,4 | 43,5 |

On peut voir que, dans la plupart des industries de transformation, l'activité a augmenté de juillet à octobre.

Seule, la production des métaux a, d'ailleurs, accusé une augmentation particulièrement nette, d'autant plus remarquable que la durée horaire du travail y était déjà importante.

Par contre, on doit noter une nette diminution dans l'industrie textile, qui était déjà au-dessous de 44 heures. C'est le seul groupe important dans ce cas, si l'on excepte les activités commerciales et libérales, pour lesquelles ces chiffres n'ont pas une signification aussi précise.

*Activité générale.* — Divers indices permettent de mesurer l'ensemble de l'activité :

Le transport des marchandises par la Société nationale des chemins de fer français est un indice intéressant, à condition qu'il soit tenu compte des changements de tarifs. Les recettes sont, dans ce but, calculées avec un barème de tarifs constants. D'autre part, il faut tenir compte du rythme saisonnier, ou comparer à l'année précédente.

Les statistiques des dernières semaines accusent un relèvement de 10 p. 100 environ, sur l'an dernier. La tendance immédiate est plus difficile à interpréter, les mois d'août et septembre étant trop anormaux.

L'indice normal des recettes de la Société nationale des chemins de fer français, calculé à prix constant, est au point moyen 149, pour le troisième trimestre 1951, par rapport à 1938 (161 pour octobre).

La consommation d'électricité est un autre indice intéressant et rapide. Il accuse également une plus-value sur l'an dernier, que l'on peut estimer à 12 p. 100.

*Production industrielle.* — L'indice de la production industrielle est représentatif, mais un peu tardif. Le dernier indice paru remonte à octobre.

Voici les derniers résultats, indice d'ensemble (bâtiment exclu) :

Juin 1950 : 124, 1951 : 143;
Juillet 1950 : 116, 1951 : 132;
Août 1950 : 100, 1951 : 116;
Septembre 1950 : 125, 1951 : 137;
Octobre 1950 : 132, 1951 : 143 (provisoires) ;
Novembre 1950 : 136, 1951 : 143 (estimation).

La production est freinée dans certaines industries, par l'insuffisance des débouchés, dans d'autres, par des pénuries techniques. Nous avons déjà signalé la divergence entre les durées du travail, suivant les branches.

Il faut noter, d'autre part, les difficultés des industries travaillant directement pour la consommation. Le retard est particulièrement significatif pour les corps gras, les textiles et les cuirs. La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale vient d'attirer très spécialement l'attention du Gouvernement sur la « situation critique dans laquelle se trouve l'industrie cotonnière française et l'important chômage qui s'y installe « à la suite, dit la commission » des importations et admissions temporaires de tissus étrangers ». (Séance du 1er novembre 1951.)

Voici la production par branches, en septembre et octobre dernier ; elle montre les disparités existant entre les différentes productions (avec référence à la période correspondante de 1950) :

| | 1950 | | 1951 | | P. 100 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Septembre. | Octobre | Septembre. | Octobre | |
| | | | (1) | (2) | |
| Energie : | | | | | |
| Electricité | 157 | 170 | 176 | 190 | + 11,7 |
| Gaz naturel et gaz d'usine | 163 | 169 | 164 | 184 | + 9 |
| Pétrole brut traité | 230 | 215 | 273 | » | |
| Charbon | 102 | 108 | 110 | 119 | + 10 |
| Production des métaux | 144 | 157 | 156 | 169 | + 7,6 |
| Dont : | | | | | |
| Sidérurgie | 142 | 158 | 154 | 166 | + 5 |
| Aluminium | 186 | 171 | » | » | |
| Transformation des métaux | 129 | 135 | 138 | » | |
| Dont : | | | | | |
| Automobile | 157 | 167 | 178 | » | |
| Aéronautique | 34 | 31 | 70 | 52 | + 68 |
| Verre | 142 | 155 | 171 | 173 | + 11,6 |
| Céramique, matériaux de construction | 133 | 136 | 145 | 143 | + 5 |
| Dont : Ciment | 226 | 230 | 246 | 251 | + 9 |
| Bâtiment (activité) | 131 | 133 | » | » | |
| Industries chimiques | 135 | 145 | 154 | 147 | + 1,4 |
| Dont : Engrais | 125 | 131 | 137 | 153 | + 17 |
| Caoutchouc | 198 | 208 | 219 | 236 | + 13 |
| Dont : Pneumatiques | 188 | 198 | 209 | 194 | + 2 |
| Corps gras | 119 | 115 | » | » | |
| Textiles | 111 | 117 | 117 | » | |
| Dont : | | | | | |
| Laine | 105 | 109 | 98 | » | |
| Coton | 109 | 113 | 106 | » | |
| Fibranne | 733 | 833 | 973 | 875 | + 5 |
| Cuirs | 85 | 94 | 71 | » | |
| Papiers, carton | 116 | 124 | 139 | 144 | + 16 |
| Indice général (bâtiment exclu) | 125 | 132 | 139 | 143 | |

(1) La plupart des indices de septembre 1951 sont provisoires.
(2) La plupart des indices d'octobre 1951 sont provisoires.

On ne s'attend pas à une pénurie de charbon cet hiver, des stocks ayant été constitués et les barrages ayant été remplis, grâce à une pluviosité supérieure à la moyenne, mais, compte tenu de la progression des besoins en électricité et du ralentissement des travaux neufs, une rupture d'équilibre est possible à la première année sèche.

Les industries des métaux sont en pleine activité et demandent souvent des délais de livraison assez longs. Il n'existe malheureusement pas de relevé régulier des délais de livraison, suivant les branches ou les produits. C'est un des indices les plus intéressants de la conjoncture.

La production d'acier est cependant freinée par le manque de coke. La cokéfaction des mines de Lorraine se poursuit, mais ne peut, pour le moment, combler le déficit. Le coke est donc un goulot d'étranglement de la production d'acier et des branches qui en dérivent.

La répartition de l'acier se fait par le système dit de la clientèle. Les fournisseurs donnent satisfaction à leurs clients, suivant certaines normes.

Pour d'autres industries également, se fait sentir une difficulté d'approvisionnement, qui a même donné lieu à des interdictions d'emploi (cuivre).

L'activité du bâtiment est à son maximum, réserve faite sur le rythme saisonnier, mais la plus grande partie de ses efforts porte sur la réparation et non sur la construction. Celle-ci se trouve à un niveau très bas (70.000 logements par an) et très inférieur aux besoins (300.000 par an).

Parmi les branches travaillant très au-dessous de leur capacité *technique* de production, il faut placer, en premier lieu, le commerce, ou, du moins, certains commerces. Avec les effectifs et les moyens actuels, il serait possible de distribuer un volume de marchandises beaucoup plus élevé que l'actuel, si les circonstances l'exigeaient. Une partie du personnel et des moyens matériels est inemployée.

Ce fait traduit une défectuosité importante dans la *répartition professionnelle* de la population, déjà signalée, à propos des travailleurs qualifiés et des manœuvres.

*Productivité.* — Il est très risqué de comparer la productivité à deux époques, en rapprochant les indices d'emploi (ou plus exactement d'activité) et de production. Un progrès lent de productivité semble se dégager. Parmi les obstacles qui s'opposent à un progrès de la productivité, les uns sont matériels (insuffisance qualitative de l'outillage, manque d'organisation), les autres psychologiques. Parmi les premiers, il faut signaler le *manque de logements*, qui s'oppose aux installations industrielles et aux réformes administratives.

Les progrès de la productivité dans l'industrie, depuis la guerre, sont contrebattus par un déplacement de la population professionnelle vers les secteurs tertiaires surencombrés.

*Agriculture.* — La production agricole végétale a été, dans son ensemble, un peu inférieure à celle de l'an dernier et se trouve très comparable à la moyenne d'avant la guerre.

Voici les principales estimations, au 1er novembre 1951, publiées par le ministère de l'agriculture, avec indication des rendements:

| | (Production en millions de quintaux — Rendement à l'hectare en quintaux.) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Moyenne 1930-1939. | 1949. | 1950. | 1951. (Estimation.) |
| | — | — | — | — |
| Blé | 80,5 | 81 | 77 | 70 |
| | (Rt 15,4) | (Rt 19,1) | (Rt 17,8) | (Rt 16,6) |
| Pommes de terre (plein champ) | 156,5 | 96 | 129 | 121 |
| | (Rt 110,8) | (Rt 98,3) | (Rt 131) | (Rt 125,4) |
| Betterave industrielle | 91,2 | 96 | 136 | 114,6 |
| | (Rt 287) | (Rt 240,5) | (Rt 343,6) | (Rt 287,4) |
| Betterave fourragère | 327 | 245 | 389 | 356 |
| | (Rt 366) | (Rt 309,2) | (Rt 458,3) | (Rt 424,5) |

Il faut, en outre, noter que la production de lait à été évaluée, pour 1950, à 150 millions d'hectolitres contre 132 en 1949 et 115 en 1948 (moyenne 1937-1938 = 138). Les prévisions, pour 1951, sont de 160 millions d'hectolitres, la production de viande étant grossièrement estimée à 1.955.000 tonnes, en 1951, pour 1.975.000 tonnes en 1950 et 1.865.000 tonnes, en 1949.

Au total, l'indice d'ensemble de la production agricole serait à peu près équivalent à la moyenne des années 1934-1938, en légère diminution sur l'année 1950. Il sera important de rechercher, dans une prochaine étude, si cette stagnation relative de la production agricole est occasionnelle ou relève, au contraire, d'observations méritant un examen très attentif.

Pour la préparation de la campagne 1951-1952, la préparation des terres semble se poursuivre activement, en particulier pour les céréales et oléagineux, mais avec un retard sur l'époque normale dû aux conditions atmosphériques de l'été.

*Commerce extérieur.* — Les statistiques du commerce extérieur peuvent être envisagées, soit du simple point de vue de l'activité, soit du point de vue de leur balance financière.

*a*) Pour le premier point, il convient d'observer, de préférence, les *indices du volume* (c'est-à-dire la valeur à prix constants).

Voici les *résultats globaux*, pour les trois derniers trimestres de 1951, avec référence aux trimestres correspondants de 1950 et indications détaillées des résultats des quatre derniers mois; (1949 = 100).

| | 1950 | | | | 1951 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I | II | III | IV | I | II | III | Juillet | Août. | Septembre. | Octobre. |
| Importations: | | | | | | | | | | | |
| Etranger | 101 | 105 | 88 | 101 | 111 | 128 | 126 | 132 | 124 | 125 | 132 |
| U. F. O. M. | 108 | 118 | 100 | 121 | 109 | 119 | 96 | 99 | 90 | 99 | 117 |
| Ensemble | 112 | 108 | 91 | 109 | 113 | 126 | 118 | 123 | 115 | 118 | 128 |
| Exportations: | | | | | | | | | | | |
| Etranger | 127 | 134 | 142 | 200 | 195 | 189 | 159 | 159 | 138 | 173 | 178 |
| U. F. O. M. | 106 | 110 | 99 | 147 | 133 | 136 | 134 | 125 | 128 | 147 | 142 |
| Ensemble | 118 | 124 | 124 | 178 | 169 | 167 | 148 | 145 | 134 | 162 | 163 |

(On trouvera plus loin, dans l'analyse des finances extérieures, la répartition de nos échanges, par zones monétaires).

Si l'on considère les échanges par groupements d'utilisation (alimentation humaine, matières premières et demi-produits, produits fabriqués), les indices bruts du volume s'établissent ainsi :

1949 = 100

1. Alimentation humaine.

| | I | II | III | VI |
|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | — |
| Importations : 1950 | 124 | 119 | 85 | 114 |
| Importations : 1951 | 111 | 125 | 100 | |
| Exportations : 1950 | 134 | 141 | 152 | 215 |
| Exportations : 1951 | 202 | 194 | 149 | |

2. Matières premières et demi-produits.

| | I | II | III | VI |
|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | — |
| Importations : 1950 | 107 | 93 | 87 | 99 |
| Importations : 1951 | 110 | 125 | 120 | |
| Exportations : 1950 | 124 | 133 | 138 | 203 |
| Exportations : 1951 | 193 | 186 | 170 | |

3. Produits fabriqués.

| | I | II | III | VI |
|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | — |
| Importations : 1950 | 110 | 165 | 135 | 144 |
| Importations : 1951 | 128 | 135 | 158 | |
| Exportations : 1950 | 109 | 111 | 103 | 145 |
| Exportations : 1951 | 135 | 141 | 128 | |

Source : I. N. S. E. E.

Les échanges avec l'étranger marquent l'évolution ci-après, en indices bruts du volume :

1949 = 100

| Importations. | | | Exportations. | | |
|---|---|---|---|---|---|
| — | | | — | | |
| 1951. Juillet | 132 | 126 | 1951. Juillet | 159 | 159 |
| 1951. Août | 124 | | 1951. Août | 138 | |
| 1951. Septembre | 125 | | 1951. Septembre | 173 | |
| 1951. Octobre | 132 | | 1951. Octobre | 178 | |

Il y a donc, de juillet à octobre 1951, stabilité relative du volume des importations de l'étranger, une nette reprise des exportations se dessinant depuis septembre. A cet égard, il peut être intéressant de noter que l'indice de l'exportation des produits fabriqués, très caractéristiques pour une nation comme la France, se situe au point moyen 130, sur la base 100 en 1949, pour le troisième trimestre 1951, contre un niveau 109 au troisième trimestre 1950. Il se situe même au point 140, en octobre 1951. C'est une indication utile sur le retour amorcé de nos exportations à une conjoncture plus saine.

*b*) La balance financière de nos échanges extérieurs sera examinée à propos des finances extérieures.

Consommation. — La consommation mériterait une étude approfondie, qui ne peut être menée à bien dans le cadre limité de ce premier rapport. Les statistiques ne permettent que de suivre les tendances profondes et non les oscillations de conjoncture, faute de connaissance des stocks aux divers échelons, mais le rapport, beaucoup plus substantiel, qui sera présenté ultérieurement au Conseil sur l'évolution de la conjoncture économique au cours du second semestre 1951, apportera le maximum d'informations susceptibles d'être obtenues en matière de consommation, et spécialement pour la consommation familiale.

Finances. — Le déficit des finances publiques est difficile à mesurer, faute d'une comptabilité claire et même d'une définition correcte. Voici les données disponibles, pour *l'exercice* 1951 :

Les recouvrements budgétaires définitivement imputés pour les neufs premiers mois se sont élevés à 1.653 milliards de francs (1), ce qui laisserait présager une rentrée totale de 2.300 milliards pour l'année entière, en plus-value de près de 200 milliards sur les prévisions (2.100 milliards); effectivement, les recettes fiscales sont maintenant évaluées à 2.315 milliards de francs.

Les dépenses prévues par la loi de finances de 1951 s'élevaient à 2.720 milliards. Les prévisions totales de recettes, y compris l'aide américaine, représentant 2.360 milliards, la loi de finances laissait donc à couvrir, par l'emprunt, une somme de 360 milliards de francs, mais les dépenses réelles ont été estimées par le ministre des finances et des affaires économiques, au cours de son audition récente par la commission des finances de l'Assemblée nationale, à 2.833 milliards de francs (2).

(1) 1.685 milliards, addition faite des recettes à imputer et des reversements de fonds.

(2) Audition du 18 décembre 1951.

Par ailleurs, le déficit du budget général comprenait une subvention de 75 milliards à la Société nationale des chemins de fer français. Mais le déficit de cette société sera supérieur à ce chiffre, atteignant environ 95 milliards de francs. Il se situerait entre 80 et 100 milliards en 1952, à condition que le projet de réforme proposé au Parlement soit pris en considération. Dans la négative, il faudrait compter avec un déficit de 140 milliards.

Au déficit du budget général, doivent, en outre, être ajoutés ceux de budgets annexes ou de comptes spéciaux du Trésor.

En définitive, on peut apporter les indications suivantes, sur le déficit d'ensemble des services publics, pour 1951 :

Le Trésor, déjà chargé par la loi de finances, d'un découvert de 360 milliards de francs, a subi, à partir du mois d'août, selon les déclarations, à l'Assemblée nationale, du ministre des finances et des affaires économiques, le 16 novembre dernier, une « accélération de la consommation des crédits inscrits dans la loi de finances et une aggravation de ses charges » ainsi évaluée :

| | |
|---|---|
| Traitements et allocations familiales, militaires et civils | 29 milliards. |
| Retraites et pensions | 4 — |
| Fonds régulateur des prix (subventions économiques) | 20 — |
| Crédits supplémentaires pour l'Indochine | 58 — |
| Habitations à loyer modéré | 10 — |
| Divers | 9 — |
| Soit au total | 130 milliards. |

Par ailleurs, les surcharges, pour les comptes spéciaux, ont été les suivantes :

| | |
|---|---|
| Sécurité sociale des mineurs | 5 milliards. |
| Sécurité sociale agricole | 3 — |
| Budget annexe des prestations agricoles | 1 — |
| Régime général de la sécurité sociale | 39 — |
| Soit au total | 48 milliards. |

dont il faut déduire 15 milliards, pour réduction sur les avances à l'Indochine, soit une surcharge nette de 33 milliards.

La somme supplémentaire totale, imputée à la trésorerie, a donc été de 163 milliards de francs.

Cette somme a été couverte, en utilisant les réserves du Trésor, soit 75 milliards de francs et ses ressources courantes, mais les prévisions de trésorerie, pour la fin de l'année, ont fait apparaître une insuffisance des ressources d'environ 30 milliards. La couverture de celles-ci doit être assurée par le relèvement de l'impôt sur l'essence et des prix des tabacs (9 milliards environ) et par l'émission d'un emprunt pour le crédit agricole et d'un emprunt d'un nouveau type pour la Société nationale des chemins de fer français.

*Pour l'exercice* 1952, il est encore un peu trop tôt pour se prononcer sur l'étendue du déficit éventuel. Voici cependant les premières indications données. (Déclarations du ministre des finances à l'Assemblée nationale le 16 novembre 1951) (en milliards) :

a) *Dépenses.*

Dépenses civiles : 1.375; équipement des services civils : 200; reconstruction : 400; investissements : 500; comptes spéciaux du Trésor : 100; défense nationale : 950 (dont 360 pour l'Indochine). — Au total : 3.525 milliards.

b) *Recettes.*

Recettes budgétaires ressortissant à la législation actuelle : 2.600; contre-valeur de l'aide économique directe : 70.

Au total : 2.670 milliards de francs.

La différence entre dépenses et recettes, soit 660 milliards, serait couverte, d'après les déclarations du ministre et les dispositions du projet de loi précité, par le recours à des ressources d'emprunts, à concurrence de 400 milliards de francs, par 216 milliards de recettes nouvelles (dont 70 tirées de l'augmentation du prix de l'essence et des tabacs) et par d'autres mesures telles que le renforcement du contrôle fiscal et l'accélération du recouvrement apportant 44 milliards.

Le ministre des finances et des affaires économiques avait précisé, en outre, dans son discours à l'Assemblée nationale du 16 novembre 1951, en ce qui concerne les dépenses militaires que : « lorsqu'on a déduit des 950 milliards les dépenses jugées incompressibles par le Gouvernement après un examen approfondi et un rabotage du budget militaire de l'Indochine présenté par le ministre chargé des relations avec les Etats associés, le chiffre qui reste n'est pas suffisant pour assurer normalement le budget de la défense nationale ».

On sait, depuis lors, que ce chiffre est actuellement fixé à 1.040 milliards, compte tenu d'une aide extérieure de 85 milliards.

*Sécurité sociale.* — Cette année la sécurité sociale a connu un certain déficit. Le Conseil Economique ayant consacré cette même cession à un rapport spécial à ce sujet, on se contentera de donner ici les indications ci-après pour 1951.

*Evaluation du ministère du travail* (milliards de francs).

| | RECETTES | DÉPENSES | DÉFICIT |
|---|---|---|---|
| Sécurité sociale (ensemble du régime) | 284 | 340 | 56 |
| Accidents du travail | 41 | 43 | 2 |
| Allocations familiales (régime général) | 258 | 265 | 56 |

**Crédit, banque.**

a) *Evolution des disponibilités monétaires.*

| | Billets en circulation. | Dépôts en comptes créditeurs (1). | Total des disponibilités monétaires. |
|---|---|---|---|
| | — | — | — |
| 30 juin 1951 | 1.699 | 1.616 | 3.315 |
| 30 septembre 1951 | 1.819 (+ 120) | 1.666 (+ 50) | 3.485 (+ 170) |
| 31 octobre 1951 | 1.828 (+ 9) | 1.723 (+ 57) | 3.551 (+ 66) |

b) *Evolution de la contre-partie.*

| | Or et devises. | Créances de la Banque de France sur le Trésor. | Crédits bancaires. | Contre-partie du Trésor (2). | Excédents à déduire (3). |
|---|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | — | — |
| 30 juin 1951 | 493 | 666 | 1.972 | 268 | — 84 |
| 30 sept. 1951 | 463 (— 30) | 730 (+ 64) | 2.104 (+ 132) | 282 (+ 14) | — 94 |
| 31 oct. 1951 | 390 (— 73) | 742 (+ 12) | 2.186 (+ 82) | 276 (— 6) | — 43 |

Les avoirs en fin de mois dans les caisses d'épargne s'établissent ainsi :

| | Caisse nationale. | Caisses privées. |
|---|---|---|
| | — | — |
| Juin 1951 | 314 | 343 |
| Septembre 1951 | 323 | 353 |
| Octobre 1951 | 323 | » |

Enfin, l'évolution des principaux postes de la Banque de France s'établit ainsi au 1er jeudi de chaque trimestre de l'année (variations en milliards de francs) :

| | 1er trimestre 1951. | 2e trimestre 1951. | 3e trimestre 1951. |
|---|---|---|---|
| | — | — | — |
| Encaisse or | — | + 8 | — |
| Disponibilités à vue à l'étranger et à l'U. E. P. | + 37 | — 31 | — 32 |
| Avances au fonds de stabilisation des changes | + 4 | + 8 | — 8 |
| Avances provisoires à l'Etat | + 2 | — 11 | + 11 |
| Effets escomptés sur la France et en cour de recouvrement | + 17 | + 2 | + 98 |
| Effets garantis par l'office des céréales et de mobilisation de crédits à moyen terme | — 22 | + 1 | + 41 |
| Avances à 30 jours sur effets publics | + 1 | — | + 2 |
| Effets négociables achetés en France | + 2 | + 101 | + 10 |
| Comptes courants | — 18 | + 14 | — 1 |
| Divers | + 5 | + 3 | — 5 |
| Billets au porteur en circulation | + 28 | + 95 | + 116 |

(1) Total rectifié, compte tenu de l'évolution des échéances, des comptes courants créditeurs des particuliers et des entreprises à la Banque de France des dépôts à vue dans les banques, des dépôts aux comptes courants postaux, et des dépôts aux comptes de fonds particuliers au Trésor.

(2) Contre-partie des comptes courants postaux et des fonds particuliers.

(3) Excédents des éléments passifs sur les éléments actifs des bilans des banques non retenus, compte tenu des corrections d'échéances.

Par ailleurs, le taux d'escompte a été porté, le 8 novembre, à 4 p. 100, taux le plus élevé depuis 1937.

En ce qui concerne le *crédit agricole*, la situation au 30 septembre 1951 se compare ainsi à celle du 30 septembre 1950, pour les dépôts à vue, les souscriptions de bons à 5 ans, et les prêts (chiffres arrondis en milliards de francs) :

| | 30 septembre 1950. | 30 septembre 1951. |
|---|---|---|
| | — | — |
| Solde des dépôts à vue | 91 | 107,5 |
| Montant depuis l'origine des souscriptions de bons à 5 ans | 17 | 20,5 |
| Prêts à court terme | 92 | 106,4 |
| Prêts à moyen terme | 31,7 | 52 |
| Prêts à long terme individuels | 6,8 | 8,8 |
| Prêts à long terme collectifs (1) | 7 | 25,6 (y compris 7 milliards de prêts d'électrification rurale). |
| Prêts de modernisation et d'équipement de caractéristiques spéciales | 2,5 | 5,1 |

*Investissements.*

*Rappel comparatif des programmes d'investissements* 1950 *et* 1951. — Pour permettre une vue aussi complète que possible et rendre les comparaisons homogènes, on a ajouté, en ce qui concerne les entreprises nationales, les volumes de travaux réalisables au moyen des ressources dont elles peuvent disposer en plus des prêts du fonds de modernisation et d'équipement (emprunts garantis, auto-financement, etc.). Pour les autres secteurs, par contre, les ressources de cette nature ne pouvant être évaluées pour 1951, on a tenu compte seulement des crédits du fonds.

| MAITRES D'ŒUVRE | 1950 | 1951 |
|---|---|---|
| | (En milliards de francs courants) | |
| Entreprises nationales : | | |
| Charbonnages de France | 54,4 | 48,0 |
| Electricité de France | 110,3 | 112,5 |
| Gaz de France | 8,1 | 7,0 |
| Société nationale des chemins de fer français | 55,0 | 39,0 |
| Total | 227,8 | 206,5 |
| Autres maîtres d'œuvre : | | |
| Compagnie nationale du Rhône | 14,7 | 13,0 |
| Air France | 3,5 | 4,5 |
| Agriculture | 28,6 | 25,0 (2) |
| Entreprises industrielles et commerciales | 32,0 | 27,0 |
| Afrique du Nord | 49,3 | 47,0 |
| Territoires de départements d'outre-mer | 23,1 | 30,5 |
| Total | 151,2 | 147,0 |
| Total général | 379,0 | 353,5 |

(Source : commissariat général au plan de modernisation et d'équipement.)

(1) Non compris travaux neufs à moyen terme.

(2) Y compris 5 milliards d'emprunts garantis.

(1) Individuels et collectifs.

Aux investissements visibles devraient être ajoutés les investissements particuliers n'entrant pas dans la comptabilité. Par contre, il y aurait lieu d'en déduire l'usure du patrimoine, en particulier du patrimoine immobilier.

Pour 1952, les programmes, en l'état actuel des prévisions et globalement, seraient de 286,5 milliards de francs pour les entreprises nationales et d'un peu plus de 200 milliards de francs pour les autres maîtres d'ouvre.

*Comparaison des crédits ouverts en 1951 et des projets de crédits pour 1952:*

I. — Crédits globaux.

Crédits ouverts en 1951: 303 milliards + 80 milliards emprunt;

Crédits ouverts en 1952 (projet): 392 milliards + 85 milliards emprunt.

II. — Répartition détaillée.

| | 1951. | 1952. | |
|---|---|---|---|
| Société nationale des chemins de fer français | 19,1 | 26 | |
| Energie | 107,5 | 140 | |
| Communications | 9,9 | 5,5 | |
| Agriculture et azote | 20 | 42 | |
| Entreprises industrielles et commerciales | 27 | 50 | |
| Hors métropole | 81 | 89,5 | |
| Investissements sociaux | 5,5 | 5 | |
| Flotte | 31,8 | 33,43 | |
| Remise en état des navires affrétés | 1 | 0,35 | |
| Flotte rhénane | 0,1 | 0,22 | |
| | 303 | 392 | milliards. |

*Balance des comptes. Finances extérieures.* — L'un des principaux éléments de la balance des comptes est la balance du commerce extérieur. Elle se présente comme suit. pour les derniers mois, en milliards:

| MOYENNE MENSUELLE du: | ÉTRANGER | | UNION FRANÇAISE | |
|---|---|---|---|---|
| | Importations. | Exportations. | Importations. | Exportations. |
| 3e trimestre 1950 | 55,5 | 52,6 | 20,9 | 27,4 |
| 4e trimestre 1950 | 72,2 | 76 | 26,3 | 41,3 |
| 1er trimestre 1951 | 89,4 | 79,8 | 25,2 | 39,3 |
| 2e trimestre 1951 | 111,1 | 83,1 | 30,2 | 43,7 |
| 3e trimestre 1951 | 108,3 | 71,5 | 25,5 | 45,5 |
| Octobre 1951 | 106,6 | 78,9 | 31,8 | 49,2 |
| Novembre 1951 | 117,5 | 76,6 | 29,1 | 54,6 |

Ainsi, le déficit de la balance avec l'étranger s'est aggravé sensiblement. Les exportations avec les pays étrangers qui ont couvert 89 p. 100 des importations de ces pays au cours du premier trimeste 1951, n'en représentaient plus que 75 p. 100 le deuxième trimestre et 66 p. 100 le troisième trimestre 1951. Certes, d'une façon absolue, ce déficit est supérieur à la réalité, puisque les marchandises importées sont comptées C. A. F. et les marchandises exportées P. O. B., mais le mouvement relatif est significatif (1) Il faut toutefois noter, sans en tirer de conclusions trop hâtives, le redressement, peut-être accidentel, intervenu en octobre: les exportations y représentent 74 p. 100 des importations en ce qui concerne l'étranger. Mais cette amélioration ne s'est pas poursuivie en novembre, mois qui marque même une régression des exportations. Globalement, la couverture de nos importations par nos exportations est de 92,6 p. 100 en octobre 1951, contre 94,3 p. 100 en septembre, 96 p. 100 pendant le premier semestre 1951, et une couverture de 100 p. 100 pour 1950 (moyenne mensuelle). La couverture était, en moyenne, de 66,7 p. 100 en 1938 et 85,9 p. 100 en 1929.

(1) Il serait intéressant à ce sujet d'avoir des renseignements détaillés sur l'activité de la marine marchande. Le prochain rapport du Conseil sur la conjoncture économique s'efforcera de recueillir ces informations

Mais le rapport global des exportations aux importations doit être rapproché de la répartition de nos échanges par zone monétaire.

Le tableau suivant donne à cet égard la répartition de ces échanges pour les derniers mois de 1951:

| IMPORTATIONS et exportations avec l'étranger. | MOYENNE mensuelle 1950. | 1951 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Juin. | Juillet. | Août. | Septembre | Octobre. |
| *Répartition par zones monétaires.* | | | | | | |
| Zone dollar: | | | | | | |
| Importations | 13,7 | 21,9 | 19,5 | 21,4 | 23,4 | 24,6 |
| Exportations | 5,0 | 10,6 | 8,8 | 8,5 | 12,0 | 10,8 |
| Zone sterling: | | | | | | |
| Pays de l'O. E. C. E.: | | | | | | |
| Importations | 7,2 | 12,8 | 14,7 | 14,6 | 12,2 | 14,7 |
| Exportations | 9,3 | 16,2 | 13,0 | 12,1 | 11,4 | 10,9 |
| Pays non participants. | | | | | | |
| Importations | 13,4 | 30,8 | 31,0 | 22,9 | 18,7 | 15,4 |
| Exportations | 2,5 | 4.5 | 4,7 | 4,2 | 4,5 | 4,5 |
| Ensemble: | | | | | | |
| Importations | 20,6 | 43,6 | 45,7 | 37,4 | 39.9 | 30,0 |
| Exportations | 11,8 | 20,8 | 17,7 | 16,3 | 15,8 | 15,4 |
| Autres zones: | | | | | | |
| Pays de l'O. E. C. E.: | | | | | | |
| Importations | 21,8 | 34,3 | 35,8 | 34,0 | 35,9 | 38,3 |
| Exportations | 29,4 | 35,2 | 31,9 | 27,7 | 30,0 | 34,5 |
| Pays non participants. | | | | | | |
| Importations | 9,9 | 15,0 | 15,1 | 11,6 | 14,2 | 13,5 |
| Exportations | 10,9 | 18,7 | 16,1 | 14,2 | 15,4 | 18,3 |
| Ensemble: | | | | | | |
| Importations | 31,7 | 49,3 | 50,9 | 45,6 | 50 | 51,7 |
| Exportations | 40,3 | 53,9 | 47,9 | 41,9 | 45,5 | 52,7 |
| Total général: | | | | | | |
| Importations | 66,0 | 117,7 | 116,1 | 104,4 | 104,4 | 106,6 |
| Exportations | 57,1 | 85,2 | 74,4 | 66,7 | 73.3 | 78,9 |
| Balance | — 8,9 | —32,5 | —41,7 | —37,7 | —31,1 | —27,7 |
| Exportations pour 100 F d'importations | 86,5 | 72,4 | 64,1 | 63,9 | 70,2 | 74,0 |
| Dont total pays de l'O. E. C. E.: | | | | | | |
| Importations | 29,0 | 47,1 | 50,5 | 48,6 | 48,1 | 52,9 |
| Exportations | 38,7 | 51,4 | 44,8 | 39,8 | 41,4 | 45,3 |

Quant à la *balance générale des comptes*, elle est également en déficit, particulièrement pour le compte dollars. Le ministre des finances a retracé ainsi l'évolution de nos comptes:

« En avril 1951, les réserves en or et en devises du fonds de stabilisation des changes étaient de près de 600 millions de dollars. Dans l'Union européenne des payements, la France était alors créditrice de 260 millions de dollars. Les ressources du fonds ont considérablement diminué et la France est devenue débitrice de 100 millions de dollars dans l'Union européenne. »

*Taux de l'échange.*

L'avilissement du taux de l'échange (« terms of trade ») ne faisait, jusqu'ici, l'objet d'aucune mesure en France. L'institut national de la statistique et des études économiques vient d'établir un nouvel indice en faisant le rapport de l'indice des valeurs moyennes des prix à l'exportation et des valeurs moyennes des prix à l'importation, le *chiffre* 100 *représentant* la base 1949. Il semble intéressant de donner les résultats correspondants intéressant les trois premiers trimestres de

l'année, au moins en ce qui concerne les échanges avec l'étranger:

| | ANNÉE 1948. | ANNÉE 1950. | TRIMESTRES 1951 I | II | III |
|---|---|---|---|---|---|
| Indices des valeurs moyennes à l'importation (étranger): | | | | | |
| Alimentation humaine | 74 | 112 | 113 | 126 | 128 |
| Matières premières et demi-produits | 75 | 113 | 145 | 161 | 158 |
| Produits fabriqués | 59 | 114 | 129 | 135 | 135 |
| Ensemble des importations de l'étranger | 72 | 113 | 138 | 153 | 151 |
| Indices des valeurs moyennes à l'exportation (étranger): | | | | | |
| Alimentation humaine | 91 | 101 | 99 | 103 | 110 |
| Matières premières et demi-produits | 82 | 97 | 106 | 117 | 116 |
| Produits fabriqués | 81 | 107 | 115 | 119 | 128 |
| Ensemble des exportations vers l'étranger | 83 | 100 | 108 | 116 | 119 |
| Taux de l'échange (étranger) | 115 | 88 | 78 | 76 | 79 |

(Source I. N. S. E. F.)

3° Prix et salaires.

La progression des prix s'est poursuivie pendant toute l'année.

*Prix de gros.* — Voici les indices de prix de gros (base 100 en 1949):

| | ALIMENTS | COMBUSTIBLES Énergie. | PRODUITS industriels | INDICE général (310 art.). |
|---|---|---|---|---|
| Octobre 1950 | 101,5 | 108,9 | 125,1 | 113,2 |
| Avril 1951 | 116 | 126,8 | 166,3 | 140,2 |
| Mai 1951 | 121 | 123,7 | 163,9 | 140,7 |
| Juin 1951 | 117,3 | 121,6 | 161,2 | 137,6 |
| Juillet 1951 | 114,8 | 123,2 | 156,3 | 134,7 |
| Août 1951 | 117,2 | 122,1 | 152,8 | 133,9 |
| Septembre 1951 | 124,5 | 132,5 | 150,6 | 137,4 |
| Octobre 1951 | 130,7 | 139,6 | 161,9 | 146,1 |
| Novembre 1951 | » | » | » | » |

soit une hausse de l'indice général des prix de gros de 29 p. 100, depuis octobre 1950.

Ces indices ne représentent pas l'ensemble des prix de gros, faute de bons relevés sur les produits fabriqués. D'autre part, l'indice des produits alimentaires ne s'identifie pas avec celui des produits agricoles à la production, car il comprend des produits importés (café, cacao) et ne porte souvent que sur des produits déjà grevés de transport ou divers frais.

La hausse des prix de gros est importante et supérieure même à celle des matières premières mondiales, depuis quelques mois. L'indice américain Moody est passé du point 529 (maximum) le 26 mars 1951, au point 464, le 10 novembre dernier

Du reste, l'indice des matières premières importées a baissé de 258, en avril, à 176, en octobre, tandis que l'indice des matières premières nationales passait de 154 à 183, dans le même intervalle.

*Prix de détail et coût de la vie.* — Voici l'indice des prix de détail à la consommation familiale à Paris, pour les derniers mois, par grandes catégories (base 100 en 1949):

| | ALIMENTS | OBJETS manufacturés. | CHAUFFAGE, éclairage. | SERVICES | ENSEMBLE |
|---|---|---|---|---|---|
| | p. 100 | p. 100. | p. 100. | p. 100. | p. 100. |
| Octobre 1950 | 116,1 | 103 | 119,9 | 127 | 114,5 |
| Juin 1951 | 127,3 | 122,6 | 139,5 | 145 | 129,2 |
| Juillet 1951 | 126,9 | 123,6 | 148,8 | 148 | 130 |
| Août 1951 | 127,4 | 124,7 | 148,8 | 153 | 131,2 |
| Septembre 1951 | 129,4 | 125,1 | 155,1 | 155 | 133 |
| Octobre 1951 | 131,9 | 126 | 160,3 | 158 | 135,7 |
| Hausses depuis un an (octobre 1950-octobre 1951) | 13,5 | 22 | 34 | 24 | 18,5 |
| Novembre 1951 (1) | 136,5 | 129,7 | 163,1 | 163 | 140,4 |

(1) Provisoire.

La hausse a donc été continue. En un an, elle s'est élevée à 18,5 p. 100.

Cette hausse est sensiblement supérieure à celle enregistrée dans les pays étrangers. Voici des comparaisons d'une année à l'autre:

Par rapport à la période janvier-juin 1950, la France apparaît comme le pays où le coût de la vie a probablement le plus augmenté jusqu'en septembre 1951: 24 p. 100 en France, contre 19 p. 100 en Suède, 13 p. 100 en Grande-Bretagne et en Italie, 12 p. 100 en Belgique et aux Pays-Bas, 11 p. 100 en Espagne et aux Etats-Unis, 8 p. 100 en Allemagne occidentale et 6 p. 100 en Suisse.

Pour la province, le relevé ne porte que sur trois secteurs et sur dix-sept villes importantes:

| | ALIMENTS | OBJETS manufacturés. | CHAUFFAGE Éclairage. |
|---|---|---|---|
| Octobre 1950 | 109,5 | — | 119 |
| Juin 1951 | 120,9 | 125,7 | 143,5 |
| Juillet | 120 | — | 145,7 |
| Août | 122 | — | 150,5 |
| Septembre | 125,1 | 130,6 | 157,6 |

*Salaires.*

a) *L'indice* d'ensemble du taux des salaires horaires, établi pour la plupart des activités en France, par le ministère du travail, par voie d'enquête étendue à 26.000 établissements de plus de dix salariés, occupant au total plus de 3.500.000 personnes, présente l'évolution ci-après d'octobre 1950 à octobre 1951 (1):

Indice ramené à la base moyenne 1949: 100.

| | |
|---|---|
| Octobre 1950 | 115. |
| Janvier 1951 | 121. |
| Avril 1951 | 128. |
| Juillet 1951 | 139. |
| Octobre 1951 | 157. |

b) *Evolution par branches:*

Il semble se dégager que la revalorisation de septembre-octobre s'élève environ à 15 p. 100, en moyenne, mais il est intéressant de donner l'évolution des salaires, ramenée à la base 100 (moyenne 1949), pour quelques branches d'activité:

| | AVRIL | JUILLET | OCTOBRE |
|---|---|---|---|
| Production des métaux | 115 | 134 | 151 |
| Industries mécaniques | 130 | 139 | 156 |
| Bâtiment | 125 | 138 | 157 |
| Industries chimiques | 132 | 144 | 165 |
| Industrie textile | 132 | 141 | 160 |
| Cuirs et peaux | 124 | 136 | 154 |
| Papier et carton | 131 | 144 | 163 |
| Transports | 125 | 138 | 153 |

La comparaison de l'indice des salaires et de l'indice du coût de la vie ne saurait être faite sans un certain nombre de précautions, tenant aussi bien aux méthodes d'établissement déjà exposées de l'indice des salaires qu'aux conditions mêmes de la rémunération des salariés. Le revenu total de ceux-ci dépend d'autres éléments, allocations familiales, notamment, dont les variations ne sont pas parallèles. Enfin l'indice des prix à la consommation familiale est valable pour Paris, l'indice des salaires étant calculé pour l'ensemble des activités.

## B. — Interprétation

### I. — *Tendances de la production.*

L'élément dominant de toute situation économique est la tendance de la production. A ce point de vue, on peut successivement analyser l'état actuel des activités nationales, leur évolution probable, dans l'immédiat et les promesses ou les menaces de l'avenir.

Au premier abord, il semble que l'économie française n'est pas loin d'atteindre, à la fin de 1951, sa capacité maximum. Certes, les progrès, par rapport à la période précédente de

(1) Les conditions détaillées de cette statistique ont été exposées plus haut.

l'année 1950 sont moins spectaculaires qu'au printemps, mais cela tient à l'évolution passée de l'activité. La producion industrielle, en effet, avait augmenté assez régulièrement jusqu'à la fin de l'année 1949, puis avait accusé un palier d'environ un an: de juin 1949 à juin 1950, l'élan de la reprise avait été ralenti; sans être un phénomène propre à la France, il semble néanmoins que ce palier y était particulièrement marqué; les autres pays européens marquent une progression, pendant cette période.

Il est incontestable que l'atmosphère mondiale de réarmement a donné un coup de fouet à l'économie française, qui a fourni, dès l'automne 1950, des matières premières et des demi-produits à l'étranger.

Ainsi, depuis un an, non seulement la France a rattrappé le léger retard qu'elle avait pris en un an, mais sa production, atteignant presque, en de nombreux points, la capacité possible semblait en grand essor. Le record atteint fut l'indice 145, en mai dernier.

En septembre et octobre, les indices de la production industrielle, bâtiment non compris, sont de 137 et 143. S'opposant à 125 et 132 en 1950, ces chiffres marquent encore une augmentation de 10 p. 100 et 8 p. 100; il est normal que le retard de 1949-1950 rattrappé, la progression soit plus lente. Néanmoins, si l'on peut dire « en gros » que l'activité industrielle a « fait son plein », il n'en est pas moins quelques symptômes inquiétants. Le fait d'être, en octobre, à un niveau inférieur à ceux de mai et de juin ne serait pas alarmant, s'il était seul, en raison des imperfections qui tiennent à l'établissement de l'indice, mais la durée moyenne du travail donne des indications plus précises et souligne que les distorsions affectant notre économie ont tendance à s'accentuer. Les activités qui connaissaient déjà une moyenne horaire élevée, comme la production des métaux, augmentent encore leur temps de travail, alors qu'au contraire, les industries textiles, qui étaient déjà en recul, maintiennent ce mouvement.

Il n'est pas étonnant que les industries d'investissement et d'armement soient avantagées par rapport aux industries de consommation, mais ceci pose des problèmes à l'évolution immédiate de l'économie.

En effet, ces industries consomment des produits importés et nos ressources de coke, de métaux non ferreux, de caoutchouc, de pâte à papier et de soufre ne sont pas illimitées. Leur interdépendance fait en outre qu'une seule pénurie, mal placée, peut compromettre l'ensemble: c'est malheureusement le cas du coke dont l'approvisionnement dépend de la Ruhr et se trouve trimestriellement remis en question.

Il est un autre goulot d'étranglement dont l'effet se fait sentir, non seulement dans ces industries, mais dans d'autres comme le bâtiment: la main-d'œuvre spécialisée. Le chômage général est encore faible en France, mais la technicité de la main-d'œuvre disponible ne semble pas correspondre aux besoins nécessaires; en décembre 1951, on trouve surtout sur le marché du travail, en dehors des manœuvres, des ouvriers qualifiés du textile et du cinéma.

Ces deux goulots d'étranglement font peser une menace sur l'évolution de l'activité industrielle dans les mois qui viennent. S'il est vrai qu'en moyenne, une économie en plein emploi peut espérer gagner 3 à 5 p. 100 par an, il n'est pas indifférent de savoir dans quelles directions ces gains peuvent être réalisés. Si, comme il semble que ce soit le cas de la France, ce sont les activités travaillant à la limite qui doivent fournir l'effort, on conçoit que les espoirs d'accroissement soient moins fermes. A tout le moins, il suppose une mobilité assez grande de la main-d'œuvre et une possibilité de conversion rapide des industries. Or, deux craintes supplémentaires sont apparues récemment à ce sujet. En projetant de réduire la cadence actuelle des investissements, dans un but louable d'économie, le Gouvernement risque d'interrompre sûrement une activité qui avait trouvé sa cadence, sans être aucunement sûr de retrouver par ailleurs un gain semblable. Enfin, en élevant le coût de l'argent, dans un dessein de lutte contre l'inflation, il risque de rendre plus difficile les conversions nécessaires.

Si l'ensemble de ces passages difficiles n'était pas abordé avec grand soin, il serait vain de tirer sur l'avenir la traite correspondant à une croissance régulière du revenu national.

A plus longue échéance, l'avenir apparaît plus sombre. L'effort d'armement qui nous est demandé l'est au détriment d'autres activités. La France n'a pas cette marge d'extension qui permit aux Etats-Unis de produire pour la guerre, sans diminuer autrement que temporairement leur production de paix: elle doit mériter tout progrès nouveau par un effort constant d'investissements et de productivité. Or, les premiers sont officiellement menacés. La seconde demande une stabilité monétaire, une adhésion générale du patronat et de la main-d'œuvre, en même temps qu'une véritable réforme de structure de l'économie, en particulier un effort sur le logement beaucoup plus effectif que celui que nous connaissons, peu compatible avec un effort d'armement.

Il n'est pas dans les attributions du Conseil économique de donner son opinion sur l'opportunité d'un réarmement. Il n'est même pas dans son rôle d'apprécier le bien-fondé d'un terme qui lui serait imposé, mais il peut signaler la concurrence très grande d'un tel effort et des besoins de l'expansion économique. Arrêter les investissements hydroélectriques est exactement tuer la poule aux œufs d'or. Cela permettra d'équiper peut-être un quart de division supplémentaire en 1952, mais peut-être en 1953 et sûrement en 1954, cela restreindra les possibilités mêmes de la production d'armement.

Enfin, en tout état de cause, il est indispensable que l'effort de productivité soit maintenu dans le pays.

En ce qui concerne la *production agricole*, il faut noter que les résultats de la dernière campagne et l'emblavement de cet automne sont inquiétants. Certes, les circonstances atmosphériques sont, pour une part, responsables de cette régression, mais aussi les incertitudes d'une politique agricole, sur laquelle le pays est partagé. D'autres questions se posent, d'ailleurs, à l'agriculture, comme par exemple celui de la décalcification des terres qui mériterait un examen très approfondi. Le problème agricole est, certes, complexe: encore, faudrait-il qu'il ne passe pas au dernier rang des préoccupations actuelles, car ses répercussions sont grandes dans tous les domaines. La nécessité de faire figurer du blé en 1951 sur les importations à obtenir des Etats-Unis a certainement des conséquences désastreuses, dans bien des domaines. Votre commission n'est pas compétente pour traiter le problème au fond. Elle en signale l'urgence au Conseil.

La dernière conséquence, enfin, de l'évolution de la production est dans le domaine social. Il ne servira de rien d'avoir réévalué le pouvoir d'achat des salariés, si ceux-ci doivent se fournir à un marché moins bien approvisionné. La stagnation, sinon le recul, de la production des biens industriels de consommation et des produits agricoles ne laisse pas d'être, à cet effet, inquiétante. Particulièrement grave est le fait, dans les textiles et les cuirs. Devant une diminution de la demande, deux attitudes sont possibles: une diminution de la production s'accommodant avec le maintien des prix ou, au contraire, une baisse de ceux-ci, qui facilite l'écoulement des produits. C'est essentiellement à la réaction des grands marchés — textiles, viandes — devant l'effet combiné d'une conjoncture d'armement et d'une augmentation de salaire que se mesurera la capacité de l'économie française à produire l'effort qu'on lui demande.

### II. — *Balance des comptes.*

Le problème de la balance des comptes est particulièrement dû au développement de la production.

Si l'on se réfère aux déclarations du ministre des finances et des affaires économiques, dont il a déjà été question plus haut (Assemblée nationale, 16 novembre 1951), les causes du déséquilibre aggravé de notre balance des comptes résulteraient, au premier chef, de la hausse brutale des matières premières importées, après les événements de juin 1950.

Le fait est patent, pour les importations habituelles de la zone dollar (cuivre, coton, pétrole brut...), auxquelles s'ajoute une quantité importante de charbon.

L'augmentation en volume et en prix de ces importations a modifié en notre faveur les « rapports d'échange » (terms of trade), c'est-à-dire le rapport des prix-importations aux prix-exportations. Depuis le deuxième trimestre 1950, la perte totale subie par la France est ainsi estimée, par le ministre, « à 150 milliards de francs, ou 425 millions de dollars, soit, pratiquement, le montant de l'aide économique que la France a reçu depuis la même date ».

Parmi les causes intérieures de déséquilibre, sont énumérées successivement, l'augmentation des importations corrélative au développement de notre production; la hausse des prix, frein à nos exportations; la méfiance monétaire, source de retards dans les rapatriements de devises et dans les cessions de dollars au fonds de stabilisation des changes. Sur le marché libre du dollar, les cessions n'ont été, en septembre 1951, que de 26 millions de dollars contre 68 millions de sorties, et en octobre, de 27 millions contre 94 millions de dollars de prélèvements.

Globalement et pour 1951-1952, le ministre des finances et des affaires économiques a encore indiqué, qu'en août dernier, avant le vote, par le congrès américain, de la loi d'aide à l'Europe, le déficit de la balance des payements pouvait être estimé à 750 millions de dollars.

Compte tenu d'une aide américaine, évaluée à 200 millions de dollars, il subsistait une prévision de déficit de 550 millions de dollars, pour la période allant du 1er juillet 1951 au 30 juin 1952.

Dans ces conditions, il fallait réduire à 500 millions de dollars le programme d'importations en cours d'exécution chiffré, en juillet 1951, à 1.014 millions de dollars et ramené, compte tenu des possibilités, alors prévisibles, à 825 millions de dollars. Cette réduction ne pouvait être évitée que si les négociations entreprises sur le montant de l'aide militaire et économique aboutissaient à des décisions permettant un programme plus étendu.

Les informations les plus récentes indiquent que les possibilités d'importation dans la zone dollar, pour la période considérée, ont été fixées à 600 millions de dollars, dont 200 millions d'aide économique directe. Cette somme devrait permettre de mieux assurer les besoins en charbon et pétrole brut de l'économie.

De toute façon, les causes du déséquilibre de notre balance ne peuvent être combattues en elles-mêmes, puisqu'elles sont irréversibles (pertes de capitaux à l'étranger, industrialisation des pays neufs) ; il faut donc exercer une action positive, tant sur les recettes (développement des exportations, tourisme) que sur les dépenses (restrictions sur les produits non nécessaires à la production; recherche de produits hors de la zone dollar, etc., etc.).

III. — *Menaces d'inflation.*

La traduction de ces difficultés sur le plan monétaire n'est autre que la menace de l'inflation. Certes, la France est, plus que d'autres pays, sensible à l'inflation.

Depuis la libération, l'inflation a pris diverses formes et probablement eu diverses causes: le rapport de la commission spéciale des salaires et des prix les a particulièrement signalées. L'objet de cette note n'est que de préciser celles qui sont encore menaçantes, à l'heure actuelle.

La hausse des prix internationaux avait été l'occasion d'une reprise mondiale d'une tendance inflationniste. En fait, des pays à monnaie saine, comme la Belgique et les Etat-Unis, après une hausse de prix très sensible de septembre à mars, étaient revenus à un état d'inflation moins anormal. Ce fut le triste privilège de la France et, dans une moindre mesure, de l'Angleterre, de continuer sur leur élan.

Les indices des prix de détail à la consommation familiale montent régulièrement d'environ 3,5 p. 100 par mois depuis cinq mois.

Dans quelle mesure peut-on craindre la continuation de cette cadence ?

Une première cause de hausse, particulièrement importante, parce qu'elle n'est pas une prévision aléatoire, est la conséquence des mesures *actuellement* décidées, notamment pour les prix de la campagne d'hiver des prix agricoles et le prix de l'électricité, Sous leur seule influence, l'indice base 1949, qui était passé, du 1er novembre au 1er décembre, de 133 à 135,7, doit continuer la même cadence, pendant un mois ou deux, après quoi on pourrait espérer avoir un palier.

Les dangers les plus graves proviennent, comme l'indique la théorie moderne, tant de la rigidité de l'offre que de la trop grande élasticité de la demande. On ne reviendra pas sur l'analyse de l'offre qui a été faite: il n'apparaît pas que la quantité de produits offerts à la consommation doive augmenter et il y a de bonnes raisons de craindre que les prix ne baissent pas. La nouvelle tendance à la hausse, enregistrée sur les marchés coloniaux et l'amorce d'un mouvement ascendant des prix des matières premières internationales, permettent d'espérer, au plus, une stabilité des prix, dans certains secteurs. Mais la dépréciation du taux des échanges a exercé, pendant toute l'année, une double tendance inflationniste: directement, en augmentant le prix des marchandises importées — et le rapport de l'O. E. C. E. de novembre 1951 a particulièrement insisté sur ces causes extérieures — indirectement, en diminuant la quantité d'importations réalisées pour un même effort d'exportation.

L'augmentation de la demande provenant, tout naturellement, de l'accroissement du travail, pour les biens d'équipement ou de consommation militaire, ainsi que l'augmentation de la demande de l'Etat, et enfin les nécessités de financer les conversions d'activités privées, mettront sur le marché une quantité de monnaie accrue.

Une autre cause d'inflation peut être trouvée dans le développement des crédits bancaires. Le dernier compte rendu du Conseil national du crédit en précise les causes:

« L'an passé, les entreprises industrielles avaient pu se procurer des ressources importantes, grâce au développement exceptionnel des ventes, tant à l'intérieur que sur les marchés extérieurs et l'économie française, dans son ensemble, avait bénéficié de la nette amélioration de notre balance des payements avec l'étranger.

« Il n'en a pas été de même cette année, et les entreprises ont recouru au crédit bancaire dans une mesure d'autant plus grande qu'aux dépenses entraînées par la poursuite de la modernisation de leur équipement est venu s'ajouter un accroissement sensible de leurs charges d'exploitation, à la suite de la hausse des salaires et du relèvement des prix de certains produits de base ».

L'impôt ou l'emprunt, peuvent, il est vrai, résorber, en partie, cette augmentation des revenus.

Le déficit de trésorerie perdrait un effet inflationniste, pour une large part, tout au moins, s'il était couvert par l'emprunt, c'est-à-dire par une réduction effective de la consommation privée. Mais, du fait même de l'inflation, l'épargne fraîche se dérobe ou cherche à s'investir directement en valeurs réelles. Si la reconstruction avait pu être financée par voie d'emprunts, elle serait plus avancée et l'inflation eût été beaucoup moins rapide.

Le chiffre des dépenses budgétaires non couvertes par l'impôt semble, en particulier, devoir être plus grand que les années précédentes: il faut, ou reprendre cet argent excédentaire, ou empêcher les prix de monter.

Le Conseil économique n'a pas vocation pour apprécier le montant des dépenses et les mesures fiscales mises en œuvre. Encore, peut-il signaler qu'une répression de la fraude fiscale permettrait de diminuer les taux payés par les contribuables honnêtes. En ce qui concerne les taxes indirectes, l'impôt fraudé est d'ailleurs toujours payé par la consommation et s'ajoute au profit de qui réussit à le soustraire. Si de telles mesures sont fréquentes, elles ne sont pas générales. Une collaboration plus grande entre le Gouvernement et les professions permettrait d'éliminer ces injustices, plus graves peut-être encore par les conséquences morales qu'elles entraînent pour les travailleurs que pour l'importance des sommes détournées dans le revenu national.

Une représentation aussi variée que celle que réalise le Conseil économique, et, à son image, votre commission, ne saurait réaliser l'unanimité sur le choix des mesures à prendre. Elle est néanmoins suffisamment près des difficultés de tous les jours, pour affirmer qu'il faut faire quelque chose. Un budget aussi équilibré dans l'état actuel du régime économique ne peut que conduire à une dépréciation de la monnaie en 1952. On ne saurait cependant nier que l'inflation, au moins au cours de premier semestre 1951, s'est déroulée en dehors de tout déficit, par suite du retard du programme d'armement

Les causes de la dégradation de la monnaie sont multiples et ajoutent leurs effets. Dans un pays comme la France, où l'inflation est installée depuis trente ans, l'opinion publique a tendance, sinon à admettre un tel état de fait, du moins à ne pas accepter les mesures nécessaires. C'est ce que certains économistes résument, en parlant de l'effet cumulatif de l'inflation.

Il est probable que, sous des motifs d'ailleurs légitimes, chacun des groupes sociaux représentés au Conseil a sa part de responsabilité dans ce mouvement. Aussi, apparaît-il qu'une assemblée comme le Conseil économique, où l'on peut plus facilement se pencher sur les causes des phénomènes économiques qu'à une tribune politique, devrait être associée intimement à la recherche d'un état d'esprit non inflationniste, que la France semble avoir perdu. Une commission spéciale du Conseil économique doit étudier d'urgence ce problème, en étendant son champ d'action à tous les domaines où l'inflation est susceptible de prendre source. D'autres études doivent être entreprises on continuées sur des problèmes aussi essentiels que ceux de la production agricole et du commerce extérieur.

Par ailleurs, le Conseil économique décide de se saisir de la question des difficultés qui assaillent les travailleurs des entreprises et des industries assurant la production des biens de conservation. Il charge la commission de la production industrielle d'étudier cette question et de lui soumettre, à ce sujet, un rapport et un projet d'avis dans les délais les plus rapides.

Au cours de la discussion, en séance publique du Conseil, M. Le Brun a rappelé l'importance attachée par le groupe des travailleurs de la C. G. T. aux nouvelles attributions données par la loi au Conseil, en matière de revenu national et de conjoncture.

Il a souligné, en particulier, l'originalité d'un travail de conjoncture susceptible de présenter des informations professionnelles puisées directement à la production et apportées

par les différentes organisations économiques et sociales représentées. Ces rapports de conjoncture doivent pouvoir représenter l'opinion de l'ensemble des membres du Conseil et, de ce fait, être des rapports d'unanimité, dès l'instant qu'ils se bornent à une constatation objective des parts de conjoncture.

M. Le Brun a demandé au Conseil de substituer au projet d'avis très bref, primitivement soumis à son examen, un projet d'avis comprenant exactement la partie « Interprétation des parts essentielles » incluse dans le rapport. Cette présentation permettrait de mettre davantage en relief les éléments majeurs et directeurs de la conjoncture actuelle: plafonnement de la production, diminution de la production des biens de consommation, accroissement des biens de production, ce dernier résultat traduisant surtout l'augmentation de la production des biens d'armement, aux dépens de l'équipement du pays, évolution inquiétante des échanges extérieurs, par suite de l'accroissement des importations de produits finis et des exportations de produits agricoles, de matières premières et de demi-produits; enfin, gravité du déficit par rapport à la zone dollar, accentué par celui de notre balance avec l'Union européenne de payements, les appréhensions les plus nettes peuvent, devant cette situation, être marquées quant à l'avenir de notre monnaie.

M. Le Brun a encore souligné l'élévation continue du coût de la vie de 3,5 p. 100 par mois, selon les indices officiels, et l'ouverture croissante des ciseaux entre prix industriels et agricoles. « La classe ouvrière », a-t-il dit « grâce à son unité d'action, défend victorieusement, depuis un certain nombre de mois, le pouvoir d'achat des salaires », mais une inquiétante recrudescence du chômage se fait jour, spécialement en matière de chômage partiel, dans le textile, l'habillement, les cuirs et peaux, l'ameublement, etc.

M. Le Brun a, enfin, insisté sur l'importance essentielle, en matière de conjoncture, des projets financiers du Gouvernement, l'élévation continuelle des crédits militaires constituant le fait déterminant, alors que les dépenses d'investissements sont sans cesse comprimées, ceci en corrélation avec l'aggravation d'une fiscalité antidémocratique.

Devant cette situation, M. Le Brun a déclaré déposer, au nom de la C. G. T. un projet d'avis additif ainsi rédigé:

« Le Conseil économique demande instamment que les textes, financiers, devant être adoptés avant le 31 décembre, comprennent et couvrent la totalité des crédits de payement nécessaires en 1952 aux investissements dont la réalisation conditionne son avis favorable à la ratification du plan Schuman ».

Examinant, ensuite, l'état réel du budget, M. Le Brun a dénoncé la méthode d'inscription des ressources de trésorerie dans les recettes contribuant à l'équilibre du budget, ces ressources constituant, par ailleurs, des avances indirectes de la Banque de France à l'Etat, par suite de l'obligation imposée aux banques de souscrire aux bons du Trésor. On substitue, en outre, au problème de la réduction des dépenses budgétaires, celui de la restriction des crédits, qui vient aggraver la situation difficile des petites et moyennes entreprises, des entreprises artisanales et des industries travaillant pour la consommation. A cet égard, M. Le Brun a donné lecture au Conseil d'une circulaire du syndicat cotonnier de l'Ouest, soulignant la gravité de la situation de l'industrie cotonnière. Il a indiqué, enfin, que le groupe des travailleurs de la C. G. T. déposait un amendement ainsi rédigé, à l'avis définitif du Conseil:

« Le Conseil économique décide de se saisir de la question des difficultés qui assaillent les travailleurs et les entreprises des industries assurant la production des biens de consommation. Il charge sa commission de la production industrielle d'étudier cette question et de lui soumettre; à ce sujet, un rapport et un projet d'avis dans les délais les plus rapides » (1).

M. A. Philip a, ensuite, attiré l'attention du Conseil sur la nécessité de limiter ses travaux à une analyse objective de la conjoncture, à l'exclusion de tout débat politique. Le rôle du Conseil est d'apporter à l'organe politique les éléments techniques lui permettant de porter son jugement.

M. Philip a demandé que l'on extrait du rapport présenté par M. Dumontier les questions les plus essentielles: d'une part, les moyens de dépasser la capacité actuelle de production agricole et industrielle et de réformer la structure de notre appareil de distribution, et, d'autre part, les besoins essentiels de consommation à satisfaire. Les commissions compétentes du Conseil devraient se saisir aussitôt de ces questions, dont certaines sont déjà amorcées, en y adjoignant les problèmes de la distribution du crédit et des investissements.

M. Philip a enfin souligné l'urgence, pour le Conseil, de demander instamment aux pouvoirs publics que les textes financiers, à adopter avant le 31 décembre prochain, comportent l'essentiel des crédits de payement nécessaires aux investissements globaux de 1952, compte tenu des investissements indispensables aux industries entrant dans la communauté charbon-acier, ceci conformément aux termes de la loi de ratification du plan Schuman portant obligation pour le Gouvernement de déposer un projet de loi de programme relatif à ces investissements.

(1) Ce texte a été adopté, à main levée, et inclus dans le rapport.

Intervenant au nom du groupe des travailleurs de la C. F. T. C., M. Levard a demandé que le rapport du Conseil économique, en matière de conjoncture et de revenu national, se suffise à lui-même et ne comporte pas d'avis, selon la forme traditionnellement adoptée. Ce qui importe, c'est que le rapport expose les faits et réserve les observations que leur examen a suscitées.

M. Levard a rappelé que le Conseil doit, en outre, rapporter, selon les termes même de la loi, sur les « mesures susceptibles d'élever le niveau de la production, de la consommation et de l'exportation ».

Il a souligné les problèmes posés maintenant à l'attention du Conseil: problème démographique, formation professionnelle, causes exactes du sous-emploi observé, caractère irréversible de certaines détériorations de nos échanges internationaux, problème de la commercialisation et du crédit, etc. C'est en envisageant l'ensemble de ces problèmes que les rapports de conjoncture devraient être établis.

Au nom du groupe des travailleurs de la C. G. C., M. Malterre a précisé les questions qui pourraient être utilement étudiées, en vue du prochain rapport du Conseil sur la conjoncture: d'abord, l'expansion de la production, gênée par un certain nombre de goulots d'étranglement et par la politique de crédit pratiquée; ensuite, le problème du chômage, et enfin les problèmes des prix et du budget.

M. Malterre a rappelé la nécessité d'aborder la question de l'échelle mobile des prix, et d'envisager les moyens de ranimer la concurrence. Le Conseil ne saurait, enfin, négliger les répercussions fâcheuses d'un système fiscal, dont la réforme n'est pas encore accomplie.

M. Bouchaud a ensuite demandé que les rapports de conjoncture tiennent compte du problème de la marine marchande, dont les incidences sur les conditions de nos échanges internationaux n'ont pas besoin d'être démontrées. Il faudrait étudier les frets français et évaluer le rôle de la marine marchande dans l'économie du pays. On ne peut négliger un secteur aussi important de la vie nationale.

M. Bicheron a indiqué que la commission de l'économie de l'Union française du Conseil souhaiterait se saisir de l'examen de la conjoncture des territoires et départements d'outre-mer. Le problème des investissements dans ces territoires retiendra très particulièrement son attention.

Le Conseil ayant admis, après une intervention de M. Dary, au nom du groupe des associations familiales, et de M. Cucuel, au nom du groupe des travailleurs de la C. G. T.-F. O., que les rapports présentés en matière de conjoncture ne comporteraient pas d'avis, le rapporteur M. Dumontier, a précisé, en réponse aux observations développées au cours du débat, le caractère de première étude du rapport soumis à l'examen du Conseil. Il a contesté les indications apportées par M. Le Brun sur l'importance actuelle du chômage, même compte tenu d'un chômage partiel indiscutable. Il a accepté, à la demande de M. Levard, de ne pas inclure les données financières relatives à la sécurité sociale dans l'exposé d'ensemble concernant les finances publiques et le crédit, l'importance et le rôle de la sécurité sociale justifiant une présentation particulière de sa situation. Il a été, de même, entendu que l'intérêt du problème de la marine marchande serait souligné dans la partie du rapport traitant des échanges internationaux, le prochain rapport du Conseil pouvant apporter à cet égard, les précisions nécessaires.

Après le rejet, à main levée, d'un amendement présenté par M. Le Brun et tendant à supprimer une indication du rapport soulignant la nécessité « que le problème agricole ne passe pas au dernier rang des préoccupations actuelles », l'ensemble du rapport a été adopté au scrutin public par 115 voix et 29 abstentions (1).

Au préalable, le Conseil économique avait adopté le texte ci-après, sur la proposition unanime de sa commission des affaires économiques, et après accord de M. Le Brun sur la substitution de ce texte au projet d'avis additif qu'il avait précédemment présenté sur le même sujet:

Le Conseil économique constatant:

1° Que l'Assemblée nationale, en ratifiant le plan Schuman, a prévu l'obligation pour le Gouvernement de déposer un projet de loi de programme, visant les investissements indispensables aux industries entrant dans la communauté;

(1) Voir le résultat en annexe, page 356.

2° Que le projet de loi actuel sur les investissements ne semble englober, ni la totalité, ni même une portion nettement définie des travaux ainsi imposés par la loi;

3° Que la loi programme présentée dans quatre mois risque ainsi, soit de ne comporter pour 1952 aucun crédit de payement, soit d'imposer, après coup, la recherche de ressources nouvelles;

4° Qu'il importe d'avoir, dès maintenant, une connaissance au moins globale de tous les investissements prévus pour 1952, ainsi que de leurs moyens de financement,

Demande instamment que les textes financiers à adopter avant le 31 décembre comportent l'essentiel des crédits de payement nécessaires aux investissements globaux de 1952 (1).

(1) Ce texte a été adopté, à main levée, à l'unanimité, moins 7 abstentions.

# ANNEXE

## SCRUTIN

*Sur l'ensemble du rapport.*

Nombre de votants..... 144

Ont voté pour..... 115
Se sont abstenus..... 29

Le Conseil économique a adopté.

**Ont voté pour** (115).

Groupe de l'agriculture. — MM. Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Deleau (Jean), Denoyès, des Courtils, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Gourlot (C. G. T.-F. O.), Gueilati, Haniquaut (C. F. T. C.), Jaubert, Lamour, Lepicard, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Rius (C. G. T.), Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), Mabit, Noddings, Pasquet, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Le Hénaff, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, May, Philip, Roche, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.

C.F.T.C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansieleghem, Williame.

C.G.T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quère, Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz.

C.G.T.F.O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

C.T. (intel) — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C.G.C.), Delavignette, Graeve, Lawrence, Monthé, N'Gom (C.G.T.), Potier de la Morandière, Sar (C.G.T.F.O.), Tidjani (C.F.T.C.).

**Se sont abstenus** (29).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Pisson, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Paris. — Imprimerie des *Journaux officiels*, 31, quai Voltaire.